

N° 214

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 avril 1990.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la participation des communes au financement des collèges,

Par M. Paul SÉRAMY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président* ; Jacques Carat, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, Paul Séramy, *vice-présidents* ; M. Jacques Bérard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Pierre Vallon, *secrétaires* ; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Honoré Baillet, Jean-Paul Bataille, Gilbert Belin, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Joël Bourdin, Mme Paulette Brisepierre, MM. Jean-Pierre Camoin, Robert Castaing, Jean Delaneau, Gérard Delfau, André Diligent, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, André Egu, Alain Gérard, Adrien Gouteyron, Robert Guillaume, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Hubert Martin, Jacques Mossion, Georges Mouly, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jean Pépin, Roger Quilliot, Ivan Renard, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Raymond Soucaret, Dick Ukeiwé, André Vallet, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1008, 1089 et T.A. 237.

Sénat : 165 (1989-1990).

Communes.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. LE MECHANISME TRANSITOIRE PREVU EN 1985 A DEJA PERMIS DE NOTABLES AMENAGEMENTS DE LA PARTICIPATION DES COMMUNES AU FINANCEMENT DES COLLEGES	4
A. LE DISPOSITIF TRANSITOIRE ADOPTE EN 1985 ET SES CONDITIONS D'APPLICATION	4
1. Les dépenses de fonctionnement	5
2. Les dépenses d'investissement	5
B. L'EVOLUTION DU SYSTEME DE PARTICIPATION DES COMMUNES AU FINANCEMENT DES COLLEGES	7
1. L'évolution d'ensemble de la participation des communes	7
2. Les modifications apportées au régime de participation des communes	9
II. LE DISPOSITIF RETENU PAR LE PROJET DE LOI : UN EXEMPLE UN PEU ISOLE D'APPLICATION DES PRINCIPES DE LA DECENTRALISATION	10
A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	11
B. UN RESPECT DES PRINCIPES DE LA DECENTRALISATION QUI FAIT FIGURE D'EXCEPTION	13
EXAMEN DES ARTICLES	17
<i>Article premier</i> - Suppression de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges	17
<i>Article 2</i> - Modalités de recouvrement de la participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges	20
<i>Article 3</i> - Suppression de la participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges	21
EXAMEN EN COMMISSION	25
AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION	29

Mesdames, messieurs,

La loi n° 83-663 du 23 juillet 1983 précisant et complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat confiait aux départements la charge des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges.

Cependant, la suppression, sans transition ni contrepartie, de la participation, fort importante, des communes au financement des collèges aurait eu des conséquences catastrophiques sur les budgets départementaux.

S'avisant après coup de cette difficulté, le gouvernement avait songé, en 1984, à pérenniser un système de "financement croisé" des collèges.

Il revient au Sénat d'avoir trouvé au problème ainsi posé une solution respectueuse à la fois de l'équilibre des finances locales et du principe des "blocs de compétence".

C'est en effet à l'initiative de notre Assemblée que la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 a permis de maintenir provisoirement, jusqu'au 1er janvier 1990, une contribution des communes au financement des collèges. Avant ce terme, le gouvernement devait présenter au Parlement un rapport-bilan de ce régime transitoire et préciser les modalités d'extinction, dans un délai maximum de 10 ans, de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges.

Ce rapport, le fait est assez rare pour être souligné, a été remis dans le délai prescrit. Il a été suivi du projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis, lequel, malheureusement, a été déposé trop tard

pour être adopté et appliqué avant le 1er janvier 1990, date d'expiration de la période transitoire.

Avant de présenter le dispositif proposé par ce projet de loi, et les quelques réflexions sur la pratique de la décentralisation dans le domaine de l'éducation qu'il peut inspirer, votre rapporteur analysera le bilan d'application du mécanisme transitoire mis en place en 1985.


I. LE MECANISME TRANSITOIRE PREVU EN 1985 A DEJA PERMIS DE NOTABLES AMENAGEMENTS DE LA PARTICIPATION DES COMMUNES AU FINANCEMENT DES COLLEGES

Les procédures transitoires de participation des communes au financement des collèges que prévoyait la loi modifiée du 23 juillet 1983 et ses textes d'application (décret n°85-1024 du 23 septembre 1985, circulaire interministérielle du 23 septembre 1985) ont fonctionné sans difficulté majeure, grâce à l'esprit de coopération et au pragmatisme dont ont fait preuve les collectivités concernées. Mais il est intéressant de constater que, chaque fois que cela leur était financièrement possible, les départements ont essayé de simplifier ces règles, et de limiter la portée du système de financement croisé qu'ils prévoyait. En ce sens, les collectivités territoriales ont, comme le Sénat, manifesté leur préférence pour l'application du principe des "blocs de compétence" et n'ont pas hésité à anticiper, dans certains cas, sur la mise en place de procédures d'extinction des participations communales.

A. LE DISPOSITIF TRANSITOIRE ADOPTE EN 1985 ET SES CONDITIONS D'APPLICATION

Le dispositif mis en place en 1985 prévoyait des régimes distincts pour les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

1. Les dépenses de fonctionnement



La participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges est organisée depuis 1986 selon un mécanisme de "contingent départemental" qui a été progressivement mis en oeuvre entre 1986 et 1988. Le département fixe un taux global de participation des communes, et la contribution des communes ainsi déterminée est ensuite répartie entre toutes les communes (ou groupements de communes) de résidence des élèves fréquentant les collèges du département, en fonction, pour 80% au moins de son montant total, du nombre d'élèves résidents dans chaque commune, et, pour le restant, du potentiel fiscal des communes.

Bien que relativement simple dans son principe, ce système a posé quelques problèmes pratiques d'application :

- le calcul des participations est en effet complexe : il faut chaque année recenser les élèves de chaque commune fréquentant chaque collège, et réviser les données relatives au potentiel fiscal.

- la prise en compte des dépenses de fonctionnement non prévues lors de la mise en place de la décentralisation a aussi soulevé quelques difficultés.

- enfin, le nouveau système supprimait l'exonération dont bénéficiaient antérieurement les communes envoyant moins de cinq élèves dans un collège, et a donc créé pour nombre de petites communes des charges nouvelles.

2. Les dépenses d'investissement

Pour les dépenses d'investissement, le système de participation des communes est resté très proche de celui qui s'appliquait avant 1986 : le calcul de la participation des communes se fait établissement par établissement, et chaque commune participe

aux dépenses d'investissement (hors taxes et hors dépenses de matériel) de chaque établissement où elle envoie des élèves. Le montant de la participation par établissement est fixé par accord entre le département et la commune (ou le groupement de commune) propriétaire, ou la commune (ou le groupement) d'implantation pour les établissements créés après 1986. A défaut d'accord, ce qui est rare, il est déterminé par le préfet.

Ce montant est ensuite réparti entre toutes les communes concernées par un accord entre elles, ou, le cas échéant, en fonction des règles d'organisation du groupement de communes. A défaut, le préfet procède à la répartition selon les règles applicables aux dépenses de fonctionnement (80% au prorata du nombre d'élèves, 20% au prorata du potentiel fiscal).

Ce mécanisme a bien fonctionné au niveau de la détermination du montant global de participation des communes, ce qui, compte tenu de l'augmentation rapide des dépenses d'investissement relatives aux collèges, mérite d'être souligné et montre combien les communes propriétaires ou d'implantation ont partagé le souci des départements de rénover et d'améliorer le parc d'établissements dont ils avaient désormais la charge.

En revanche, les autres communes ont souvent mal ressenti de devoir participer à des dépenses sur le montant et la nature desquels elles n'avaient pas été consultées. Certaines communes ont aussi regretté que le système du "contingent départemental" n'ait pas été étendu aux dépenses d'investissement.

En ce qui concerne les procédures, la complexité des modes de calcul des participations, la lourdeur du système de recouvrement des contributions ont, comme dans le cas des contributions aux dépenses de fonctionnement, suscité des critiques nombreuses.

B. L'EVOLUTION DU SYSTEME DE PARTICIPATION DES COMMUNES AU FINANCEMENT DES COLLEGES

La très intéressante étude réalisée par l'Inspection générale de l'administration sur la participation des communes au financement des collèges, qui a servi de base au rapport déposé par le gouvernement, montre que le taux de participation globale, en moyenne nationale, des communes n'a que peu varié : la contribution des communes a suivi l'évolution des dépenses, et les communes ont, en particulier, pris leur part de l'explosion des dépenses d'investissement et subi, comme les départements, les conséquences de l'insuffisance des ressources transférées par l'Etat. Mais cette étude fait aussi apparaître que cette évolution "moyenne" recouvre des situations très contrastées et que la période transitoire a été mise à profit, dans certains départements, pour aménager très substantiellement le régime prévu par la loi, voire pour supprimer purement et simplement la participation des communes au financement des collèges.

1. L'évolution d'ensemble de la participation des communes

Le transfert des compétences s'est traduit par un effort de stabilisation des dépenses de fonctionnement des collèges, et par l'explosion des dépenses d'investissement. Dans les deux cas, la participation moyenne des communes a suivi ces évolutions d'ensemble.

a) Les dépenses de fonctionnement

Grâce à leurs efforts de rationalisation des dépenses, grâce aussi aux retombées bénéfiques des dépenses d'investissement sur l'entretien courant des établissements, les départements ont réussi à contenir la hausse des dépenses de fonctionnement des collèges donnant lieu à participation des communes.

Les contributions totales des communes n'ont donc que peu augmenté en valeur absolue, et, en pourcentage, elles ont décliné lentement mais régulièrement :

Dépenses de fonctionnement des collèges et participation des communes

(en millions de francs)

	1986 C.A.	1987 C.A.	1988 B.P.	1989 Estimation
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLÈGES DONNANT LIEU À PARTICIPATION DES COMMUNES	1.714	1.811	1.980	1.981
CONTRIBUTION DES COMMUNES	512 = 29,87%	518 = 28,60%	533 = 26,91%	518 = 26,14%

Source : enquête de la direction générale des collectivités locales auprès des préfetures

C.A. = comptes administratifs

B.P. = budgets primitifs

b) Les dépenses d'investissement

Parce qu'ils ont pris à coeur leurs nouvelles responsabilités, et aussi parce que le patrimoine dont la charge leur avait été transférée se trouvait bien souvent dans un état déplorable, les départements ont consenti d'exceptionnels efforts dans le domaine des investissements scolaires. On ne peut à cet égard que souscrire à la conclusion de l'étude de l'inspection générale de l'administration, qui souligne que : *"il est certain que l'enseignement public dans les collèges est le grand gagnant de la décentralisation au niveau départemental"*.

Les communes ont "suivi" cet effort, comme le montre le tableau suivant, qui fait apparaître l'évolution de leur participation globale aux dépenses d'investissement des collèges :

(en millions de francs)

	1986		1987		1988	
	Mon- tant	%	Mon- tant	%	Mon- tant	%
(1) Participation des communes	563,3	24	711	22,4	740	21,1
(2) D.D.E.C.	470,7	20	759	24	918	26,3
(3) Ressources propres des départements	854,0	37	1 100	34,7	1 150	32,9
(4) Emprunts des départements	444,8	19	600	18,9	692	19,7
(3 + 4) Effort des départements	1298,8	56	1 700	53,6	1 842	52,6
(1 + 4) Total	2 332,8	100	3 170	100	3 500	100

2. Les modifications apportées au régime de participation des communes.

A moins d'être contraints par la modicité de leurs ressources à ne renoncer à aucun des concours financiers auxquels ils pouvaient prétendre, de nombreux départements ne se sont pas estimés tenus d'appliquer strictement la loi et ont largement remanié les règles de participation des communes, ce qui a abouti à la réduction, voire à la suppression, des contributions communales. La complexité ou la lourdeur des procédures légales a souvent servi de prétexte à cette évolution, qui traduit aussi, sans doute, la volonté d'échapper à la dilution des responsabilités et à la confusion des rôles inséparables d'un système de "financement croisé".

a) En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, plusieurs "recettes" ont été alternativement ou simultanément mises en oeuvre pour simplifier les mécanismes de participation des communes : réduction progressive du taux de participation des communes, rétablissement de l'exonération des communes envoyant moins de six élèves au collège, abandon des créances les plus faibles,

prise en charge par le département des contributions des communes les moins riches. D'autres départements ont, enfin, purement et simplement supprimé toute contribution communale. En conséquence, la participation des communes peut varier, selon les départements, entre 0 et 45% des dépenses de fonctionnement des collèges.

b) Pour les dépenses d'investissement, la "fourchette" des participations communales est encore plus large (0 à 55%) et l'éventail des "aménagements" pratiqués plus vaste : exonération totale, participation limitée à la commune propriétaire ou d'implantation, exonération pour les opérations inférieures à un certain montant ou pour certaines catégories de dépenses, taux de participation variable selon le type d'opération (construction nouvelle ou réparation) ...

On permettra à votre rapporteur, pour citer un cas concret, de prendre l'exemple du département de Seine-et-Marne où le taux de participation des communes aux investissements des collèges est passé en trois ans de 40 à 15%, et où aucune participation communale n'est plus demandée pour les opérations d'un montant inférieur à 1,5 million de francs.

II. LE DISPOSITIF RETENU PAR LE PROJET DE LOI : UN EXEMPLE UN PEU ISOLÉ D'APPLICATION DES PRINCIPES DE LA DÉCENTRALISATION.

Comme l'avait souligné, lors de la discussion de la loi du 25 janvier 1985, la commission des lois du Sénat, le choix à effectuer à l'issue de la période transitoire demeurerait ouvert : le législateur pouvait, au vu des résultats constatés, opter entre la suppression, la réforme ou le maintien de la participation communale au financement des collèges.

Le projet de loi qui nous est transmis tranche sans équivoque en faveur de la suppression de la participation des communes.

Cette solution peut comporter quelques inconvénients, en particulier pour les départements les moins riches, et on peut par ailleurs estimer perfectible le dispositif proposé, que l'Assemblée nationale a du reste déjà profondément modifié. Mais on ne peut que constater que le choix du gouvernement se situe dans le droit fil des principes de la décentralisation.

On s'en féliciterait sans réserve si le gouvernement faisait toujours preuve d'un respect aussi scrupuleux du principe des "blocs de compétence" et s'il manifestait toujours le même souci d'améliorer et de parachever, à la lumière de l'expérience acquise, l'application des lois de décentralisation - en particulier en ce qui concerne la compensation des transferts de charge.

A. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'étude de l'inspection générale de l'administration, après avoir envisagé de manière très détaillée toutes les solutions possibles, et évoqué, en particulier, l'éventualité d'une compensation des charges supplémentaires imposées aux départements, concluait en faveur d'une extinction progressive, en dix ans, de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges, et du maintien d'une contribution plafonnée aux dépenses d'investissement.

Le choix du gouvernement s'est porté sur un mécanisme d'extinction totale des participations communales, dans un délai de cinq ans pour les dépenses de fonctionnement, de dix ans pour les dépenses d'investissement, et, dans les deux cas, sans contrepartie.

● Le mécanisme d'extinction des participations communales

Pour les deux catégories de dépenses, le processus prévu est le même : le département fixe la date à laquelle il cessera de percevoir les contributions communales, et organise le rythme de décroissance de ces contributions. Sur ce dernier point, l'Assemblée a

assoupli et amélioré le système prévu, pour tenir compte de la variété des situations actuelles.

Le département peut aussi - précision qui paraît superflue - décider la suppression immédiate des participations communales.

Bien entendu, la suppression immédiate ou différée des participations obligatoires des communes ne leur interdira nullement, si elles le souhaitent, de continuer à participer au financement des collèges dans le cadre de procédures contractuelles.

Le projet de loi ne modifie pas les procédures actuelles de fixation et de répartition des contributions communales légales. Toutefois, en ce qui concerne les dépenses d'investissement, il est prévu que le département pourra confier le soin à la commune propriétaire ou d'implantation de percevoir les contributions des autres communes qui lui seront ensuite reversées.

Enfin, l'Assemblée nationale a considérablement restreint la portée du mécanisme d'extinction des contributions communales aux dépenses d'investissement, en limitant son application aux opérations nouvelles.

● L'absence de compensation

Les dépenses de fonctionnement des collèges (1,9 milliard de francs en 1988) représentent en moyenne 2 à 3% du budget de fonctionnement du département, et la contribution des communes atteint le quart de ce total. Les dépenses d'investissement (3,5 milliards en 1988) peuvent, quant à elles, absorber jusqu'à 15% des investissements des départements (7% en moyenne) - et le rapport déposé par le gouvernement va peut-être un peu vite en besogne lorsqu'il prévoit, dans les prochaines années, "une baisse de ces dépenses, voire l'existence de capacités excédentaires". En effet, les départements n'ont pas achevé la remise en état du parc des collèges, et ouvrent encore une trentaine d'établissements par an. En outre, les migrations de population pourront, même dans l'hypothèse d'une

stabilisation des effectifs scolarisés, nécessiter l'ouverture de nouveaux établissements. Beaucoup de départements ont d'ailleurs élaboré depuis 1986 des programmes pluriannuels qui sont loin d'être arrivés à leur terme.

Pour les départements qui doivent encore prévoir des opérations importantes, pour ceux qui n'ont que des ressources limitées (et qui sont aussi quelquefois ceux à qui incombe la lourde charge de maintenir un réseau de collèges en zone rurale), la suppression, même progressive, des contributions communales n'ira pas sans problèmes, ce que le projet de loi ignore superbement. Certes, on ne pouvait guère envisager, comme le suggérait l'étude de l'inspection générale de l'administration, de compenser ce transfert en prélevant sur les dotations attribuées aux communes, dont on connaît l'insuffisance. En revanche, un "geste" de l'Etat aurait pu être envisagé, d'autant que, dans le passé, les contributions communales au financement des collèges ont été un des arguments avancés pour expliquer, sinon justifier, le faible montant de la D.D.E.C. Le gouvernement s'est refusé à envisager cette solution en faisant valoir que la loi ne prévoit aucune compensation de l'Etat pour les transferts de charge entre collectivités territoriales. Le raisonnement est imparable. Il est aussi bien commode.

B. UN RESPECT DES PRINCIPES DE LA DECENTRALISATION QUI FAIT FIGURE D'EXCEPTION

On l'a dit, le projet de loi qui nous est soumis fait des principes de la décentralisation une application exemplaire. Ce zèle, malheureusement, fait figure d'exception.

Et l'on est bien obligé de se demander si le fait que les finances de l'Etat ne sont en rien affectées par les mesures proposées n'entre pas pour quelque chose dans cette orthodoxie.

On constate en effet que lorsqu'il s'agit d'alléger la charge financière de l'Etat, le gouvernement n'éprouve pas la même répugnance devant les systèmes de "financements croisés". Il ne considère pas non plus comme intangible, lorsque cela l'arrange, le

principe selon lequel les transferts de compétences ne doivent pas se traduire par des transferts de charges.

On voudrait donc être assuré que l'intérêt de l'Etat n'est pas, en dernier ressort, le seul critère d'interprétation et d'application de la décentralisation, comme peuvent le faire penser l'évolution du financement des constructions universitaires, ou l'insuffisance chronique des dotations destinées aux équipements scolaires.

● **Le financement des constructions universitaires** offre un exemple particulièrement frappant de la dérive des principes posés par les lois de décentralisation. L'Etat s'acquitte si mal de ses responsabilités en ce domaine que certains commencent à penser que mieux vaudrait les transférer à un autre échelon. Depuis quelques années d'ailleurs, régions, départements et villes ont pris le parti de suppléer la carence de l'Etat. Ce dernier a souvent encouragé, voire sollicité, le "cofinancement" des équipements d'enseignement supérieur, au point que, dans certains cas, on ne peut même plus parler de cofinancement, les collectivités se chargeant de fournir "clés en main" IUT ou antennes délocalisées ... Contrats de plan, "négociations" sur le lieu d'implantation des équipements, tous les moyens ont été bons pour s'assurer les concours indispensables. Aujourd'hui, au moment où l'Etat se découvre incapable de faire face à des besoins dont il n'arrive pas même, semble-t-il, à évaluer l'ampleur, on parle d'aller plus loin. On a prêté au ministère de l'Intérieur l'intention de transférer à des fédérations de régions la charge de certains établissements d'enseignement supérieur et des compétences en matière de recherche. Le ministre de l'Education, pour sa part, a déjà déposé un projet de loi permettant de déléguer aux collectivités territoriales la maîtrise d'ouvrage de constructions d'enseignement supérieur. De la sorte, elles pourront au moins espérer récupérer la T.V.A. : c'est d'ailleurs, apparemment, la seule compensation qu'il soit prévu de leur consentir. Certes, les collectivités sont trop conscientes des besoins à satisfaire pour songer à ménager leurs efforts. Mais jusqu'où pourront-elles les poursuivre ? L'expérience des transferts de compétences en matière d'équipement scolaire a suffi pourtant à démontrer que la décentralisation dans le domaine de l'éducation s'est bel et bien traduite par un transfert de charges aux collectivités territoriales, dont les ressources sont pourtant bien loin d'être illimitées.

● **L'insuffisante compensation des charges d'équipement scolaire**

Depuis la création de la dotation départementale d'équipement des collèges et de la dotation régionale d'équipement scolaire, il est évident que le montant de ces dotations et leur évolution sont sans commune mesure avec les charges d'équipement scolaire auxquelles doivent faire face départements et régions. Pourtant, le gouvernement semble peu pressé de respecter sur ce point les principes de la décentralisation, si bien que, depuis 1986, départements et régions supportent sans contrepartie les conséquences de l'incurie passée de l'Etat et celles de l'explosion de la demande de formation. Cette année encore, la DDEC et la DRES évolueront moins vite que le budget de l'Etat, et a fortiori que le budget de l'enseignement scolaire. Et elles ne représentent que le quart environ de l'effort d'investissement des départements et des régions.

Votre rapporteur tient aussi à rappeler que, bien que l'Etat ait gardé une compétence exclusive en matière de pédagogie, ce sont le plus souvent les collectivités qui assument sans contrepartie les dépenses correspondantes. Le rapport de l'Inspection générale de l'administration en donne, dans le cas des collèges, quelques exemples : ce sont les départements qui supportent les frais du développement des enseignements manuels ou scientifiques, et de l'entretien des équipements informatiques. On peut en trouver bien d'autres : l'expérience de développement de l'enseignement des langues dans l'enseignement primaire est pour l'instant largement à la charge des maires. Les aménagements de locaux que nécessiteront les nouvelles méthodes pédagogiques (suivi individuel des élèves, travail en groupe, etc.) seront aussi totalement assumés par les collectivités responsables des écoles, des collèges et des lycées.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Suppression de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges

I. Commentaire

Cet article complète l'article 15 de la loi modifiée du 22 juillet 1983 par des dispositions tendant à la suppression, dans un délai de 5 ans, de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges. A cette fin, il prévoit que :

- le conseil général fixe, "lors de la session budgétaire consacrée à l'adoption de son budget 1990" la date à laquelle il cessera de percevoir une participation des communes ;

- il fixe également le "rythme annuel de décroissance progressive" de cette participation jusqu'au 31 décembre 1994 ;

- il peut aussi décider la suppression immédiate de la participation communale.

II. Position de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté à cet article un amendement qui donne aux départements toute liberté pour déterminer les modalités de la suppression de la participation

communale aux dépenses de fonctionnement des collèges. Au lieu d'être astreints à organiser la décroissance des contributions communales selon un rythme "annuel et progressif", les départements pourront en effet organiser comme ils le souhaiteront les étapes de leur suppression.

En outre, l'Assemblée nationale, pour tenir compte du retard prévisible dans l'adoption du projet de loi, a repoussé au 1er juillet 1990 la date limite à laquelle les conseils généraux devront avoir arrêté le dispositif de suppression de la participation communale au fonctionnement des collèges.

III. Position de la commission

Votre commission vous propose d'adopter quatre amendements à cet article :

- le premier tend à reporter au premier octobre de cette année la date avant laquelle les conseils généraux devront avoir pris leur décision. En effet, compte tenu des délais qui seront encore nécessaires pour que le projet de loi qui nous est soumis soit définitivement adopté, les conseils généraux risquent de ne disposer que de bien peu de temps pour élaborer un plan de suppression des participations communales - d'autant qu'ils souhaiteront sans doute, avant de prendre leur décision, consulter les communes intéressées ;

- le deuxième tient compte du fait que les départements n'auront pas automatiquement à prévoir le "rythme de décroissance" des participations communales : ils pourront en effet choisir de les supprimer en une seule fois ;

- le troisième supprime ce qui paraît être une incohérence dans le texte du projet de loi : en effet, on ne peut à la fois permettre au département de fixer comme il l'entend, à l'intérieur du délai limite de cinq ans, la date à laquelle il cessera de percevoir des contributions communales, et lui imposer d'étaler sur cinq ans l'extinction de ces contributions.

- le quatrième tend à supprimer les dispositions précisant que le département peut supprimer "dès le 1er janvier 1990" la participation des communes.

Ces dispositions n'auraient eu d'intérêt, en effet, que dans le cadre d'un dispositif maintenant, fût-ce à titre optionnel, un système de financement croisé ou imposant l'étalement dans le temps de la suppression des contributions communales : il aurait alors fallu, comme l'avait souligné l'étude de l'inspection générale de l'administration, prévoir le cas des départements qui pratiquent déjà un "taux zéro de participation", ou qui souhaiteraient le faire.

Mais, à partir du moment où le conseil général peut fixer librement la date d'extinction des contributions communales et organiser à son gré, en une ou plusieurs étapes, leur suppression, il paraît superflu de préciser que cette suppression peut être immédiate.

On notera que la suppression du dernier alinéa de l'article premier a en outre l'avantage de supprimer du même coup la référence, quelque peu dépassée, à la date du 1er janvier 1990...

Sous réserve de ces amendements, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article premier du projet de loi.

5

Article 2

Modalités de recouvrement de la participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges

I. Commentaire

Cet article complète les dispositions de l'article 15-1 de la loi du 22 juillet 1983 relatives au versement des contributions communales aux dépenses d'investissement, en prévoyant que ces contributions pourront, au choix du département, soit lui être versées directement - c'est le régime actuel - soit transiter par la commune propriétaire ou la commune d'implantation.

II. Position de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. Position de la commission

Il n'y a que des avantages à permettre le choix entre deux procédures de versement. Cependant, ce choix doit être effectué d'un commun accord entre les deux parties, le département d'une part, la commune propriétaire ou d'implantation d'autre part. Cette dernière peut en effet ne pas souhaiter assumer la charge de collecter, pour le compte du département, les contributions des autres communes.

C'est pourquoi votre commission a adopté à cet article un amendement prévoyant que le choix entre les deux procédures de recouvrement des contributions communales devrait résulter d'un accord entre le département et la commune ou le groupement compétent. Faute d'accord, les contributions continueront d'être versées directement au département.

Elle a ensuite donné un avis favorable à l'adoption de l'article 2 ainsi amendé.

Article 3

Suppression de la participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges

I. Commentaire

Cet article, qui propose une nouvelle rédaction de l'article 15-3 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée, prévoit une procédure d'extinction de la participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges symétrique de celle retenue pour les contributions communales aux dépenses de fonctionnement, à cette différence près que le délai maximum est dans ce cas de 10 ans et non de 5 ans :

- le conseil général arrête la date à laquelle il cessera de percevoir la participation des communes, et le "rythme annuel de décroissance progressive" de cette participation. Selon l'interprétation du ministère de l'Intérieur, cette décision vaudra pour l'ensemble des opérations concernées.

- il peut également choisir de supprimer immédiatement toute participation communale aux dépenses d'investissement des collèges.

II. Position de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a, comme en ce qui concerne la participation aux dépenses de fonctionnement, reporté au 31 juillet la date limite à laquelle les conseils généraux devront prendre leur

décision, et décidé de laisser aux départements une totale liberté de choix quant à l'organisation de la suppression de la participation des communes au financement des dépenses d'investissement des collèges.

Elle a également décidé de limiter aux dépenses d'investissement nouvelles l'application de la procédure d'extinction des contributions communales. Cette restriction, très importante, du champ d'application du projet de loi traduit, semble-t-il, le souci de ne pas bouleverser des plans de financement déjà arrêtés en accord avec les communes, et de ne pas alourdir trop brutalement les contraintes financières pesant sur les départements. En revanche, la distinction opérée entre les investissements décidés avant et après 1990 créera inévitablement des disparités entre les communes.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale présente en tout cas l'avantage de ne pas imposer de régime unique : il paraît en effet préférable, compte tenu de l'extrême variété des "cas de figure" de laisser aux départements toute latitude pour définir, en concertation avec les communes, la solution à retenir pour les opérations décidées avant l'intervention de la nouvelle loi.

III. Position de la commission

A l'issue d'un débat dans lequel sont notamment intervenus, outre le rapporteur, MM. Joël Bourdin, Albert Vecten, Adrien Gouteyron, Pierre Laffitte et le Président Maurice Schumann, la commission s'est prononcée en faveur du maintien du texte adopté par l'Assemblée nationale et de l'application aux seules dépenses nouvelles d'investissement du système de suppression obligatoire sur dix ans de la participation des communes.

Comme à l'article premier, votre commission a ensuite adopté à cet article quatre amendements tendant à :

- repousser au 1er octobre 1990 la date limite imposée aux conseils généraux pour décider du plan d'extinction de la

participation des communes au financement des investissements des collèges.

- permettre la suppression en une seule étape de la participation communale.

- tenir compte, pour la durée de ce plan, de la date butoir arrêtée par les conseils généraux.

- supprimer la mention expresse du droit des conseils généraux de supprimer immédiatement la contribution communale.

Sous réserve de ces amendements, elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné, au cours d'une réunion tenue le 4 avril 1990, les conclusions de son rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 165 (1989-1990) relatif à la participation des communes au financement des collèges.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur, au cours duquel sont intervenus :

Mme Hélène Luc, qui a estimé indispensable que le principe des "blocs de compétences" soit respecté aussi bien au niveau de l'Etat qu'à celui des collectivités territoriales. La suppression de la participation des communes au financement des collèges est certainement souhaitable, d'autant que les compétences propres des communes, qui ont la charge des écoles maternelles et primaires, leur occasionnent déjà de très lourdes contraintes financières. Insistant sur l'effort considérable consenti par les départements pour rénover et étendre le parc des collèges, elle a toutefois noté que bien des départements ne pourraient pas supprimer d'un seul coup toute contribution des communes, et regretté que le projet de loi ne prévoie aucune compensation par l'Etat des charges supplémentaires qui pèseront sur eux. Elle a également regretté que le projet de loi ne règle pas le problème de la propriété des bâtiments : il paraît en effet illogique que les départements aient la charge d'entretenir, de rénover ou d'agrandir des établissements dont ils ne sont pas propriétaires.

M. Claude Saunier, qui s'est déclaré résolument partisan de l'application des principes de la décentralisation et de la clarification, en tenant compte, bien sûr, des délais nécessaires, des blocs de compétences. En effet, alors que les lois de décentralisation excluent toute hiérarchisation entre les collectivités territoriales, les systèmes de financement croisé rétablissent, en fait, des rapports de tutelle en permettant aux conseils généraux et régionaux d'imposer leurs décisions aux communes, lesquelles apparaissent de surcroît, aux yeux de l'opinion, comme les principales responsables de l'évolution de la fiscalité locale.

Rendant hommage à l'effort consenti par les collectivités locales en matière d'équipement scolaire et soulignant les effets bénéfiques des lois de décentralisation dont il a jugé que le rapporteur faisait une critique excessive, il a estimé indispensable que soit adopté le projet de loi.

M. Albert Vecten, qui a insisté sur le fait que la décentralisation devait permettre de responsabiliser les élus locaux. Ces derniers, comme le démontre l'évolution des mécanismes prévus en 1985, se sont largement engagés, en fonction de leurs possibilités, dans la voie de la réduction ou de la suppression des participations communales. Se déclarant en plein accord avec les positions exprimées par le rapporteur, M. Albert Vecten a donc souhaité qu'on leur laisse la plus grande latitude pour négocier avec les communes l'extinction progressive du système de financement croisé des collèges.

M. Jacques Habert, qui a interrogé le rapporteur sur la participation financière des communes aux expériences d'enseignement des langues dans le primaire.

M. Joël Bourdin, qui, soulignant qu'il partageait pleinement les vues exprimées par le rapporteur, s'est interrogé sur la nécessité d'imposer un délai aux départements pour supprimer les participations des communes. Relevant la disproportion entre l'effort d'équipement des départements et la compensation qui leur était allouée, il a d'autre part jugé anormal que les collectivités se soient vu imposer la charge de financer les établissements sans pouvoir imposer à l'Etat de les doter des moyens en personnels enseignants nécessaires, et sans avoir aucun pouvoir réel de décision en matière de planification des équipements scolaires.

M. André Vallet, qui, rejoignant les préoccupations exprimées par M. Claude Sagnier, a souligné que lorsque les départements décidaient une opération d'investissement, il était impossible aux communes de refuser d'y participer. Il a en outre jugé que la loi devrait définir des règles claires de répartition de la participation communale entre les communes ou au sein des groupements de communes.

En conclusion de ce débat, le Président Maurice Schumann a observé que les interventions des commissaires mettaient en évidence le caractère mythique de la notion des blocs de compétences. Il a dit partager les inquiétudes du rapporteur quant au développement de la participation des régions au financement des constructions universitaires, alors que le financement des lycées les oblige déjà à quadrupler le montant de la dotation régionale d'équipement scolaire.

Dans ses réponses aux intervenants, M. Paul Séramy, rapporteur, a notamment apporté les précisions suivantes :

- la question de la propriété des locaux scolaires est extrêmement complexe ; il est en effet fréquent qu'un même ensemble immobilier regroupe plusieurs types d'établissement ;

- personne ne souhaite revenir sur la décentralisation. Mais il faut que l'Etat, aussi bien que les collectivités territoriales, en accepte les conséquences : on ne peut nier en particulier que la compensation des charges d'équipement scolaire soit très insuffisante. Il paraît également peu conforme à une véritable décentralisation que de vouloir enfermer les collectivités territoriales dans des règles et des procédures rigides.

*

* *

A l'issue de ce débat, la Commission, suivant les conclusions de son rapporteur, a donné un avis favorable, sous réserve des amendements proposés, à l'adoption du projet de loi relatif à la participation des communes au financement des collèges.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier

Amendement :

Au deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour compléter l'article 15 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983, remplacer les mots :

le 1er juillet 1990

par les mots :

le 1er octobre 1990.

Amendement :

Au début du quatrième alinéa (2°) du texte proposé par cet article pour compléter l'article 15 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983, avant les mots :

le rythme de décroissance

ajouter les mots :

le cas échéant,

Amendement :

Au quatrième alinéa (2°) du texte proposé par cet article pour compléter l'article 15 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983, remplacer les mots :

le 31 décembre 1994

par les mots :

la date visée au 1° ci-dessus

Amendement :

Supprimer le ~~dernier~~ dernier alinéa du texte proposé par cet article pour compléter l'article 15 de la loi du 22 juillet 1983.

Article 2

Amendement :

Rédiger ainsi le quatrième alinéa du texte proposé par cet article pour remplacer le quatrième alinéa de l'article 15-1 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 :

"Le mode de paiement applicable est fixé par convention entre le département et la commune ou le groupement visés au 2° ci-dessus. A défaut d'accord, les contributions seront versées directement au département.

Article 3

Amendement :

Au deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 15-3 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1989, remplacer les mots :

le 1er juillet 1990

par les mots :

le 1er octobre 1990

Amendement :

Au début du quatrième alinéa (2°) du texte proposé par cet article pour l'article 15-3 de la loi n°83-663 du 23 juillet 1983 modifiée, avant les mots :

le rythme de décroissance

ajouter les mots :

le cas échéant,

Amendement :

Au quatrième alinéa (2°) du texte proposé par cet article pour l'article 15-3 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée,

remplacer les mots :

le 31 décembre 1999,

par les mots :

la date visée au 1° ci-dessus

Amendement :

Supprimer le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 15-3 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

*

* *

∅