

N° 215

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

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

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la participation des communes au financement des collèges,

Par M. Lucien LANIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

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

Sénat : 165 et 214 (1989-1990).

Communes.



SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE :	9
<i>LES MODALITÉS ACTUELLES DE FINANCEMENT DES COLLÈGES : UN DISPOSITIF COMPLEXE</i>	9
I. LA PARTICIPATION DES COMMUNES AU FINANCEMENT DES COLLEGES	10
A. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	10
B. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	12
II. LA COMPENSATION FINANCIÈRE VERSÉE PAR L'ÉTAT	13
A. LA COMPENSATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	14
B. LA COMPENSATION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	14
1. Répartition de la DDEC entre les régions	15
2. Détermination des attributions départementales ..	15
DEUXIÈME PARTIE :	17
<i>BILAN D'APPLICATION DU NOUVEAU RÉGIME DE FINANCEMENT DES COLLÈGES</i>	17
I. LE BILAN D'ENSEMBLE : UNE CROISSANCE SENSIBLE DE LA CHARGE NETTE POUR LE DÉPARTEMENT	18
A. UNE PROGRESSION SENSIBLE DES DÉPENSES, PLUS MARQUÉE POUR L'INVESTISSEMENT QUE POUR LE FONCTIONNEMENT	18
1. Les dépenses de fonctionnement	18
a) <i>Une progression contenue</i>	18
b) <i>L'émergence de nouvelles charges</i>	19
2. Les dépenses d'investissement	21
a) <i>Une croissance spectaculaire</i>	21
b) <i>Plusieurs facteurs d'explication</i>	22

	<u>Pages</u>
B. UN DÉSENGAGEMENT PROGRESSIF DE L'ÉTAT	23
1. Une évolution des dotations sans rapport avec les besoins...	24
<i>a) La dotation générale de décentralisation</i>	<i>24</i>
<i>b) La dotation départementale d'équipement des collèges</i>	<i>25</i>
2. Une évaluation qui se traduit par une montée en puissance de la charge nette du département	26
<i>a) Le fonctionnement</i>	<i>27</i>
<i>b) L'investissement</i>	<i>28</i>
II. LA PARTICIPATION COMMUNALE : UN SYSTÈME BIEN ACCEPTÉ PAR DELÀ LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS	29
A. UNE GRANDE DIVERSITÉ DE SITUATIONS : L'HÉRITAGE DU PASSÉ	29
1. Les dépenses de fonctionnement	30
2. Les dépenses d'investissement	31
B. UN SYSTÈME DANS L'ENSEMBLE ASSEZ BIEN ACCEPTÉ	32
1. Malgré sa complexité, le système s'est mis en place sans difficulté particulière	32
<i>a) Le fonctionnement</i>	<i>33</i>
<i>b) L'investissement</i>	<i>33</i>
2. Les conventions complètent le dispositif légal	34
3. Le cas particulier des équipements sportifs	34
TROISIÈME PARTIE :	36
LE PROJET DE LOI : VERS LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE EXCLUSIVE DU DÉPARTEMENT	36
I. LES PROPOSITIONS DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION	36
A. LA QUESTION D'UNE PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT	36
B. LE CHOIX D'UNE EXTINCTION PARTIELLE DE LA PARTICIPATION DES COMMUNES	38
II. LE CHOIX DE LA SUPPRESSION À TERME DE LA PARTICIPATION COMMUNALE	39
A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI	39
1. L'extinction de la participation des communes	39

	<u>Pages</u>
2. Un nouveau mécanisme de collecte des contributions	40
3. Le maintien implicite des contributions volontaires	40
B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	41
1. Un report de délai pour prendre la délibération fixant le nouveau régime de participation communale	41
2. La limitation du système aux dépenses nouvelles d'investissement	42
III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	42
A. L'ADHÉSION AUX PRINCIPES POSÉS PAR LE PROJET DE LOI	42
B. LES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES	43
1. Les conséquences d'un vote tardif	43
2. Le rythme d'extinction de la participation	43
3. Le maintien du mode de versement de la participation des communes	44
4. La prise en compte de l'ensemble des dépenses d'investissement	44
5. L'utilité d'un rapport sur l'état du parc	44
EXAMEN DES ARTICLES	47
<i>. Article premier</i> : Extinction de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement	47
<i>. Article 2</i> : Modalités de versement de la participation des communes aux dépenses d'investissement	48
<i>. Article 3</i> : Extinction de la participation des communes aux dépenses d'investissement	51
TABLEAU COMPARATIF	55

Mesdames, Messieurs,

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée a transféré aux départements la responsabilité financière des collèges. Elle n'en a pas moins maintenu, en ses articles 15 à 15-4 le principe d'une participation des communes aux dépenses de fonctionnement et d'investissement de ces établissements, l'objectif étant d'assurer une certaine continuité au regard du système précédent qu'il n'était pas souhaitable de transformer brutalement.

C'est pourquoi le législateur, conformément à la volonté exprimée par votre commission des Lois, a souhaité donner à la contribution des communes un caractère transitoire. Ainsi l'article 15-3 de la loi précitée, dans la rédaction issue de la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 prévoit-il que les nouvelles dispositions ne s'appliqueront que jusqu'au 1er janvier 1990.

En conséquence, depuis cette date les communes ne sont plus légalement tenues d'apporter leur contribution aux départements pour le financement des collèges.

Rappelons qu'afin de définir en toute connaissance de cause le régime appelé à succéder à ce mécanisme transitoire, l'article 15-3 précité dispose qu'« à l'ouverture de la première session ordinaire de 1989-1990, le Gouvernement présentera au Parlement, un rapport sur les conditions de participation des communes aux dépenses des collèges ainsi que sur leurs incidences sur le financement des budgets locaux, en précisant les modalités, selon lesquelles la participation des communes aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges décroît progressivement afin de parvenir à l'extinction de celle-ci à l'expiration d'un délai maximum de dix ans. »

Pour établir le rapport visé par ces dispositions, le Gouvernement a confié à l'Inspection générale de l'administration une enquête concernant les conditions d'application de la loi. Les investigations qui ont porté sur dix-huit départements de situation géographique et démographique diversifiée, ont été complétées par une enquête du ministère de l'Intérieur auprès de l'ensemble des préfetures. Le rapport présenté par le Gouvernement à la suite de cette double série d'enquêtes a été déposé sur le bureau des Assemblées parlementaires le 4 octobre 1989.

Votre rapporteur se félicite au passage de la concomitance entre ce dépôt et celui de sa question orale (cf. J.O. - Débats Sénat du 13 octobre 1989, p. 2579) attirant l'attention du Gouvernement sur la brièveté des délais restant à courir pour l'adoption de la réforme attendue.

Le présent projet de loi dont l'objet est de définir le régime qui prendra la suite du mécanisme transitoire n'a cependant été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale que le 19 décembre 1989. Le caractère tardif de cet examen n'a pas permis au processus législatif de venir à son terme avant la fin de la dernière session budgétaire et a créé un vide juridique regrettable, laissant les collectivités locales dans l'incertitude des règles qui seront applicables à partir de l'exercice 1990.

Il convient de saluer la sage précaution de l'Assemblée nationale qui a renvoyé au 1er juillet 1990 la date limite avant laquelle les conseils généraux devront prendre une délibération pour fixer les nouvelles modalités de la participation communale et son rythme de décroissance. Mais cette date risque en fait de laisser un délai trop bref aux assemblées locales à compter de la promulgation de la loi, pour statuer dans de bonnes conditions.

Certes, une circulaire du ministère de l'Intérieur en date du 5 février 1990 (Int. B - 90000 - 36 - C) porte à la connaissance des préfets les grandes lignes du texte adopté par l'Assemblée nationale, les chargeant d'en informer les élus locaux. Bien qu'elle rappelle qu'aucun texte législatif ne confère plus dans l'immédiat de caractère obligatoire à la participation des communes aux dépenses des collèges, la circulaire précise s'agissant du futur dispositif qu'«on peut considérer comme probable l'adoption de cette rédaction lors de la session de printemps». Une telle phrase a inspiré quelques inquiétudes à votre Commission sur l'étendue du rôle législatif que le pouvoir exécutif semble ainsi assigner à la Haute Assemblée.

Au demeurant, les solutions retenues par le projet de loi répondent, dans leurs grandes lignes, au souci exprimé par le Sénat, voici cinq ans, de constituer des blocs de compétences homogènes à

terme, le département prenant en charge intégralement la responsabilité des collèges.

En effet, la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges devrait disparaître dans un délai maximal de cinq ans et leur participation aux dépenses d'investissement dans un délai maximal de dix ans à compter du 1er janvier 1990.

Le choix d'une compensation par l'Etat des charges nouvelles que ce dispositif implique pour les départements n'a pas été retenu.

Votre Commission se doit de souligner que ce projet de loi qui peut paraître comme une simple adaptation législative de portée limitée n'en revêt pas moins une très grande importance pour les budgets locaux, comme pour l'avenir de notre système éducatif.

Depuis 1986, en effet, les départements se sont acquittés, avec exemplarité, des nouvelles responsabilités qui leur étaient dévolues concernant les constructions scolaires du premier cycle du second degré. Non seulement le parc s'est accru, mais les bâtiments existants dont un grand nombre avait été construit sur le modèle du collège "Pailleron" de funeste mémoire, ont dû être remis en état et ont fait l'objet de mesures de sécurité qu'il a souvent fallu prendre d'urgence. La charge financière représentée par ces investissements a été très largement supérieure aux ressources de compensation versées par l'Etat depuis la date des transferts.

Sans doute, les effectifs des élèves fréquentant les collèges ont-ils connu une certaine stagnation dans cette période, ce qui a permis de concentrer l'effort sur l'amélioration du parc existant. Mais l'évolution démographique laisse prévoir une nouvelle croissance de la population des collèges à partir de 1992, qui impliquera donc un effort sur les constructions nouvelles.

C'est pourquoi la possibilité du maintien d'une participation communale obligatoire aux dépenses des collèges, dans les toutes prochaines années, paraît justifié à votre Commission.

On peut se demander néanmoins s'il ne convient pas de regretter le désengagement financier de l'Etat dans un domaine aussi vital pour le devenir de notre jeunesse que celui de l'enseignement. Qu'il s'agisse par exemple de l'équipement en matériel informatique, ou des équipements sportifs -qui sont en vérité à la périphérie de notre débat- il apparaît que l'Etat entend

largement faire appel aux collectivités locales pour supporter le poids financier de sa politique éducative.

*

* * *

Le présent rapport, après un rappel du régime transitoire mis en place en 1986 et un bilan de son application depuis lors, s'attache à l'analyse du projet de loi. Il est apparu à votre commission au terme des consultations auxquelles elle a procédé, que le dispositif présenté par le Gouvernement et adopté dans ses grandes lignes par l'Assemblée nationale constituait, s'agissant du mécanisme d'extinction de la participation, une solution de compromis acceptable, sous réserve de quelques ajustements. Elle n'a en revanche pas estimé opportun de modifier le mode actuel de versement des contributions communales.

PREMIÈRE PARTIE

LES MODALITÉS ACTUELLES DE FINANCEMENT DES COLLÈGES : UN DISPOSITIF COMPLEXE

La loi du 22 juillet 1983 modifiée a confié aux départements la responsabilité du financement des collèges. Mais ainsi que cela vient d'être rappelé, une participation a été laissée à la charge des communes, eu égard à l'effort financier qu'elles supportaient antérieurement en ce domaine.

Toutefois, l'intention a été clairement affirmée par le législateur, en 1985, de faire disparaître à terme la contribution communale, afin de constituer des blocs de compétences homogènes (1), répondant aux principes de la décentralisation.

L'Etat a, conformément au principe posé par les lois de décentralisation, transféré aux départements des ressources qu'il consacrait aux collèges, au moment du transfert de compétences.

Les mécanismes de répartition de la participation communale, d'une part, des ressources de compensation versées par l'Etat, d'autre part, qui constituent deux composantes essentielles du financement des collèges, à côté de l'effort propre des départements sont successivement présentés ci-après :

(1) cf. Avis de M. Jean-Marie Girault n° 17, 84-85, p. 71 et intervention de M. Girault JO Sénat du 11 décembre 1984, p. 4358-4359.

I. LA PARTICIPATION DES COMMUNES AU FINANCEMENT DES COLLÈGES

A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Ainsi que l'a souhaité le Sénat dans un souci de simplification, la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges prend la forme d'un "contingent départemental" (1), inspiré de ce qui existait déjà en matière d'aide sociale.

Le calcul de la participation de chaque commune aux dépenses de fonctionnement des collèges du département se fait en deux temps.

1. Dans un premier temps, le département fixe le taux global de la participation de l'ensemble des communes et des groupements dont les enfants fréquentent les collèges du département, que ces communes soient situées ou non sur son territoire.

Ce taux ne peut excéder le taux moyen réel de participation de ces communes ou groupements aux dépenses de fonctionnement des collèges nationalisés au cours des quatre derniers exercices connus précédant le transfert soit 1981, 1982, 1983 et 1984.

La contribution globale des communes est égale au produit du taux global de participation ainsi fixé par le montant total des dépenses de fonctionnement.

2. Le montant ainsi déterminé est ensuite réparti entre toutes les communes (ou groupements) envoyant un ou

(1) Avant le transfert de compétences, les dépenses afférentes à chaque collège étaient réparties entre les collectivités intéressées après constitution d'un syndicat intercommunal ou par accord amiable. A défaut, s'appliquaient les règles de répartition fixées par le code des communes (art. L. 221-4 et R. 221-4 à R. 221-9) entre les communes envoyant plus de cinq élèves dans le collège.

plusieurs enfants dans les collèges du département, en fonction de deux critères :

- nombre total d'élèves de la commune fréquentant un collège ;
- potentiel fiscal.

Ce dernier critère ne peut intervenir que dans la limite de 20 % du montant total de la dépenses à répartir. La proportion retenue au départ ne peut pas varier durant la période transitoire. En outre une pondération du potentiel fiscal est effectuée au profit des communes dont les élèves fréquentent également les collèges d'un autre département ou d'un groupement.

Afin d'éviter des écarts trop brutaux dans le montant dû par chaque commune, la loi a prévu une mise en oeuvre progressive du nouveau dispositif sur une période ne pouvant excéder trois ans à compter du transfert de compétences le 1er janvier 1986.

Les dépenses prises en compte pour déterminer le montant de la participation communale sont les **dépenses d'externat** inscrites au budget des établissements.

En sont exclues :

- les dépenses pédagogiques et de personnel supportées par l'Etat ;
- les dépenses du service d'hébergement ;
- les dépenses de fonctionnement des installations sportives non intégrées, autres que celles qui figurent dans les conventions d'utilisation.

A contrario, les dépenses de fonctionnement des installations sportives intégrées dans les collèges, de même que celles résultant de conventions font l'objet d'une participation communale.

Précisons enfin que la contribution communale aux dépenses de fonctionnement des collèges a constitué jusqu'au 1er janvier 1990 une dépense obligatoire.

B. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

A l'inverse de ce qui est prévu en matière de fonctionnement, le calcul de la participation communale aux dépenses d'investissement des collèges continue à se faire par établissement, selon un système très proche de celui qui s'appliquait avant le transfert.

L'article 15-1 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée établit une distinction entre, d'une part, les communes propriétaires ou pour les établissements construits à compter du 1er janvier 1986, les communes d'implantation et, d'autre part, les autres communes concernées.

1° En premier lieu, le montant des dépenses mises globalement à la charge de la commune propriétaire, de la commune d'implantation ou d'un groupement de communes, est fixé par convention entre la collectivité en cause et le département.

A défaut d'accord, la participation de la commune (ou du groupement) d'implantation ou propriétaire est fixée par le préfet qui doit tenir compte notamment du taux moyen réel de participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges transférés au cours des exercices 1981, 1982, 1983, 1984.

2° En second lieu, le montant global de participation communale déterminé selon l'une ou l'autre de ces voies est réparti entre toutes les communes de résidence des élèves fréquentant l'établissement, soit par accord entre elles, soit dans le cadre d'un syndicat lorsqu'il en existe un.

A défaut d'accord, la répartition est faite pour chaque exercice, à concurrence de :

- 80 % au prorata du nombre d'élèves résidant dans chaque commune ou groupement ;

- 20 % au prorata du potentiel fiscal.

Comme pour les dépenses de fonctionnement, le potentiel fiscal fait l'objet d'une pondération au profit des communes envoyant des enfants dans d'autres établissements.

Il convient de préciser qu'aux termes de l'article 15-1 de la loi du 22 juillet 1983, chaque participation doit être versée directement au département et constitue comme le "contingent" départemental de fonctionnement, une dépense obligatoire, y compris pour les communes envoyant moins de cinq élèves dans l'établissement (1).

*

* *

Les dépenses à prendre en compte pour le calcul de la contribution communale s'entendent des dépenses d'investissement hors taxes, à l'exclusion des dépenses de matériel.

*

* *

On rappellera enfin qu'en application des articles 12 et 13 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986, lorsqu'un groupement est compétent au lieu et place des communes membres, pour la prise en charge des dépenses de fonctionnement et d'investissement d'un ou plusieurs collèges, les contributions mises à la charge du groupement sont réparties entre les communes selon les règles statutaires dudit groupement.

II. LA COMPENSATION FINANCIÈRE VERSÉE PAR L'ÉTAT

Depuis le 1er janvier 1986, date du transfert de compétences aux départements pour le financement des collèges, les dépenses de construction, de reconstruction, d'extension, de grosses réparations d'équipement et de fonctionnement de ces établissements font l'objet d'une compensation financière de l'Etat selon les principes posés par les lois de décentralisation.

(1) A l'inverse de ce que prévoyait le code des communes antérieurement.

A. LA COMPENSATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Conformément à l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les départements ont pu prétendre à une compensation financière équivalente au montant des dépenses effectuées par l'Etat au titre du fonctionnement des collèges, au moment du transfert de compétences.

Ce droit à compensation a été intégré pour chaque département dans la **dotation générale de décentralisation (DGD)** et évolue depuis lors au même rythme que la dotation globale de fonctionnement.

Il n'y a donc plus de lien direct avec le taux de croissance réel des dépenses de fonctionnement.

B. LA COMPENSATION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

En application de l'article 17 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée, ont été instituées deux dotations d'équipement scolaire : la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) attribuées respectivement aux régions et aux départements pour les dépenses d'investissement mises à leur charge à la suite du transfert de compétences. A compter de 1986, les crédits précédemment inscrits au budget de l'Etat au titre de la construction et de l'équipement des collèges et des lycées, ainsi que les subventions d'investissement accordées par l'Etat au titre des travaux et de l'achat de matériel, figurant au budget de l'éducation nationale, ont été globalisés au sein d'une même masse, qui a fait ensuite l'objet d'une répartition entre les deux dotations.

Les montants respectifs de chacune d'elles sont déterminés chaque année dans la loi de finances, en fonction des objectifs du Plan,

ainsi qu'en dispose l'article 17-1 de la loi du 22 juillet 1983 (1).

Une fois son montant global fixé, chaque dotation donne lieu à une répartition entre les collectivités bénéficiaires. On n'évoquera ici que le régime -au demeurant plus complexe- applicable à la dotation départementale d'équipement scolaire.

Sa répartition se fait en effet en deux étapes : calcul des enveloppes régionales, détermination des attributions départementales :

1. Répartition de la DDEC entre les régions

L'ensemble des départements de chaque région est attributaire d'une part de la dotation, calculée en fonction de critères automatiques fixés par l'article 4 du décret n° 85-1036 du 19 septembre 1985 et relatifs à la capacité d'accueil des établissements d'une part, à l'évolution de la population scolarisable d'autre part.

2. Détermination des attributions départementales

a) En principe l'autorité compétente pour répartir l'enveloppe régionale est la conférence des présidents des conseils généraux. La loi n'impose aucune règle à ce niveau pour effectuer la répartition entre les départements. L'article 13-IV de la loi du 22 novembre 1983 modifiée dispose simplement qu'elle se fait au vu de la liste des opérations de construction et d'extension des établissements que l'Etat s'engage à pourvoir des postes qu'il juge indispensables à leur fonctionnement administratif et pédagogique. Cette liste est arrêtée chaque année par le Préfet de région sur proposition de l'autorité académique et doit être communiquée à la conférence des présidents avant que celle-ci ne procède à la fixation de la dotation de chaque département.

(1) A titre transitoire, pour 1986, la proportion des crédits consacrés à chacune des deux dotations a été égale à la moyenne des crédits attribués aux investissements concernant les collèges d'une part, les lycées d'autre part, au cours des trois exercices précédents.

Il convient de rappeler que concernant la construction ou l'extension des établissements, seules peuvent être financées par le biais de la DDEC, les opérations inscrites sur cette liste.

Cependant c'est au département qu'il appartient de décider de l'affectation de la dotation aux opérations d'investissement scolaire de son choix (sous réserve, pour les constructions neuves et les extensions, de l'inscription sur la liste). Il peut ainsi, plutôt que de réaliser toutes les opérations inscrites sur la liste, consacrer une part plus importante de sa dotation à la reconstruction, aux grosses réparations et à l'équipement en matériel des établissements existants.

b) En cas de désaccord des présidents des conseils généraux sur la répartition de l'enveloppe régionale entre les départements, celle-ci est effectuée par le Préfet de région dans les conditions définies par l'article 4 du décret du 19 septembre 1985 précité.

Le préfet de région choisit sur la liste annuelle arrêtée par ses soins la ou les opérations dont la réalisation lui paraît nécessaire au fonctionnement normal du service public de l'enseignement et attribue aux départements compétents pour réaliser ces opérations les crédits correspondants. Pour chaque opération retenue, le préfet affecte un montant de DDEC égal à la différence entre le coût prévisionnel hors taxe de l'opération et la part de financement incombant à la commune ou au groupement de communes compétent en application de l'article 15-1 de la loi du 22 juillet 1983 (cf. supra).

La fraction de la DDEC qui n'est pas ainsi attribuée au titre des opérations de construction et d'extension est répartie par le Préfet de région en fonction de critères automatiques prévus par le décret du 19 septembre 1985, entre tous les départements de la région.

Une circulaire d'application du 5 novembre 1985 (JO du 27 novembre 1985) recommande aux préfets de réserver aux crédits répartis en fonction de ces critères objectifs une part suffisante de DDEC «pour permettre à tous les départements de financer dans de bonnes conditions les grosses réparations et l'équipement en matériel des établissements».

DEUXIÈME PARTIE

BILAN D'APPLICATION DU NOUVEAU RÉGIME DE FINANCEMENT DES COLLÈGES

Pour établir le rapport prévu par l'article 15-3 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée, «sur les conditions de participation des communes aux dépenses des collèges, ainsi que sur leurs incidences sur le financement des budgets locaux», le Gouvernement a, rappelons-le, procédé à une double démarche :

1. Il a confié un premier rapport à l'inspection générale de l'administration, qui l'a déposé en décembre 1988, après enquête auprès de dix-huit départements : Bouches-du-Rhône, Charente, Charente Maritime, Essonne, Hauts-de-Seine, Indre-et-Loire, Jura, Lozère, Nord, Pas-de-Calais, Pyrénées Atlantiques, Bas-Rhin, Seine-Maritime, Tarn, Vaucluse, Haute-Vienne, Val-de-Marne et Paris.

2. La direction générale des collectivités locales a complété les investigations précédentes par une enquête exhaustive auprès de l'ensemble des préfetures métropolitaines ⁽¹⁾.

A partir des informations contenues dans ces enquêtes et dans le rapport de l'IGA qui a été rendu public, il est possible de dresser un bilan du nouveau système de répartition des charges afférentes au collège et de la mise en oeuvre de la participation communale, avant d'envisager les perspectives de réforme du dispositif en vigueur.

(1) Les articles 15 à 15-4 de la loi du 22 juillet 1983 ne sont pas applicables dans les départements d'outre-mer.

I. LE BILAN D'ENSEMBLE : UNE CROISSANCE SENSIBLE DE LA CHARGE NETTE POUR LE DÉPARTEMENT

Par delà une grande diversité de situations d'un département à l'autre, quelques lignes de force se dégagent de l'évolution observée au cours des quatre dernières années.

Si les dépenses de fonctionnement font l'objet d'une progression contenue et représentent une part relativement faible des budgets départementaux, les dépenses d'investissement afférentes aux collèges connaissent une évolution inquiétante que risquent de prolonger divers facteurs de renchérissement.

Au niveau de la structure du financement, il apparaît que l'effort financier des départements s'accroît tandis que se confirme le désengagement de l'Etat.

A. UNE PROGRESSION SENSIBLE DES DÉPENSES, PLUS MARQUÉE POUR L'INVESTISSEMENT QU'ELLE L'EST POUR LE FONCTIONNEMENT

1. Les dépenses de fonctionnement

a) Une progression contenue

L'évolution moyenne des dépenses afférentes aux collèges depuis 1986, année du transfert de compétences aux départements, fait ressortir une progression modérée des dépenses de fonctionnement.

Les chiffres disponibles réunis par le ministère de l'Intérieur portent, pour les exercices 1986, 1987 et 1988, sur les comptes administratifs et, pour l'année 1989, sur le budget primitif. Bien qu'il ne s'agisse pas, par conséquent, d'une série continue, il apparaît que les dépenses de fonctionnement des collèges, soumises à participation communale, ont évolué moins vite que l'ensemble des dépenses de fonctionnement des départements.

**Part des dépenses de fonctionnement afférentes aux collèges
dans le budget global de fonctionnement des départements**

(Hors DOM)

(En millions de francs)

	1986	1987	1988	1989
Dépenses de fonctionnement des départements	84 996	86 770	90 009	102 212
Dépenses de fonctionnement des collèges (1)	1 714	1 851	1 939	1 981
	2,01 %	2,13 %	2,15 %	1,93 %

(1) Collèges publics soumis à participation communale

Bien qu'il existe des situations relativement différenciées d'un département à l'autre (pour l'exercice 1987, les taux vont de 4 % pour le département qui a le taux le plus élevé à 1,2 % pour celui qui a le plus bas), les dépenses de fonctionnement occupent une place relativement faible dans les budgets de fonctionnement départementaux, puisqu'elle est inférieure en moyenne à 2 %.

Il apparaît même que pour le dernier exercice connu, sous réserve des précautions justifiées par l'écart souvent constaté entre les budgets primitifs et les comptes administratifs, les dépenses afférentes aux collèges ont subi une baisse relative par rapport à l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

Cette baisse s'était déjà produite dans certains départements au cours des exercices antérieurs. Ainsi, pour le Val-de-Marne, la part correspondante a été pour les exercices 1986, 1987 et 1988 respectivement de 2,44 %, 2,81 % et 2,35 %. Il est donc clair que les conseils généraux se sont efforcés de contenir les charges de fonctionnement des collèges, et en dépit de l'apparition de dépenses nouvelles non compensées, y sont bien parvenus.

b) L'émergence de nouvelles charges

Les départements ont dû faire face à plusieurs séries de dépenses qui n'ont pas été prises en considération lors du transfert de compétences et qui ont résulté pour certaines d'une démarche nouvelle des communes, mais surtout de décisions de l'Etat intervenues après 1986.

• S'agissant des communes, le surplus de charges provient principalement des frais réclamés aux départements pour l'utilisation des locaux et des terrains de sport non intégrés aux bâtiments scolaires.

Bien que la circulaire du 23 septembre 1985 ait rappelé que les transferts de compétences n'avaient pas modifié les accords antérieurement conclus en la matière, certaines communes ont souhaité renégocier les conditions d'utilisation de ces locaux au moment où leur participation aux dépenses des collèges était définie sur de nouvelles bases.

• L'Etat a pour sa part contribué également à alourdir la charge des départements à plusieurs titres :

- En premier lieu, le personnel qui, avant 1986, était affecté dans les préfectures, les services académiques et rectoraux et les directions départementales d'équipement, au fonctionnement des collèges, n'a pas été transféré aux départements lorsque ceux-ci ont pris en charge leurs nouvelles compétences.

Aussi, ces collectivités ont dû, malgré le redéploiement de leur personnel, recruter des architectes, des ingénieurs, des techniciens et des personnels administratifs. Le Val-de-Marne, par exemple, a été conduit à recruter quatorze fonctionnaires dans ses services administratifs pour le fonctionnement de 104 collèges publics et de 21 collèges privés.

- En second lieu, l'Etat a pris un certain nombre d'initiatives pédagogiques dont la charge financière a dû être supportée par les départements, en particulier en ce qui concerne le développement des enseignements manuels et scientifiques et l'entretien des équipements informatiques. Le rapport de l'inspection générale de l'administration relève que « d'une manière générale, on observe effectivement que l'addition de la dotation de décentralisation et des participations communales ne couvre pas la totalité des dépenses votées par le conseil général ».

- Enfin, l'Etat a décidé de supprimer ou de ne pas remplacer des personnels qui restaient à sa charge, en particulier les personnels d'entretien, ce qui a imposé aux départements la création d'emplois départementaux de substitution.

Il y a lieu également de prendre en considération les conséquences à terme de la désectorisation. En offrant aux parents le libre choix de l'établissement scolaire, elle risque de conduire à une désaffection à l'égard des collèges ruraux, sans économie au niveau du fonctionnement de ceux-ci. La limitation du nombre d'élèves par

classe dans les établissements urbains imposera par ailleurs sans contrepartie une augmentation des dépenses de fonctionnement, voire d'investissement, sans préjudice des répercussions financières que la désectorisation pourra avoir sur le budget des transports scolaires, également à la charge des départements.

2. Les dépenses d'investissement

a) Une croissance spectaculaire

Depuis 1986, on assiste à une intensification remarquable des efforts financiers des départements en matière d'investissement. Cette évolution n'a pas été jusqu'à présent la conséquence d'une volonté d'implanter des constructions nouvelles, ce que ne justifiait pas au demeurant la population des collèges. Mais les départements ont dû moderniser d'urgence le patrimoine mis à leur disposition au moment du transfert de compétences.

Le tableau ci-dessous permet de suivre l'évolution des dépenses d'investissement effectuées par les départements au titre des collèges au cours des quatre derniers exercices.

Dépenses d'investissement consacrées aux collèges publics

	1986 (1)	1987 (2)	1988 (2)	1989 (3)
Montant (En millions de francs)	1 153	2 669	4 136	4 681
Part du budget d'investissement en %	3,2 %	6,12 %	8,30 %	9,14 %

(1) Source : enquête auprès des préfetures

(2) Source : comptes administratifs

(3) Source : estimation d'après les budgets primitifs

Rapportée à l'ensemble du budget départemental d'investissement, la part moyenne des collèges apparaît importante, mais c'est surtout sa progression qui doit retenir l'attention, dans la mesure où l'effort exceptionnel d'investissement qu'elle traduit n'a pu

être totalement financé par les ressources de compensation et par les participations communales (cf. *infra*).

b) Plusieurs facteurs d'explication

La montée en puissance spectaculaire des dépenses d'investissement consacrées aux collèges est imputée à deux facteurs essentiels : mauvais état du parc transféré et volonté des départements d'assurer pleinement leurs responsabilités, mais à terme, la reprise de la progression des effectifs des collèges pourrait renforcer encore les contraintes financières des départements.

• **Un parc très dégradé au moment du transfert**

Le rapport de l'inspection générale de l'administration rappelle que si l'évaluation de la remise en état des biens mis à disposition avait bien été prévue par la loi du 7 janvier 1983, les dépenses nécessaires à cette remise en état n'ont pas été chiffrées. Il rend compte également des préoccupations des élus, toutes tendances politiques confondues, face à un parc en mauvais état d'entretien, voire en état de délabrement. Le département du Nord, par exemple, a «hérité» de 67 collèges à structure métallique de type Pailleron.

Plusieurs départements de la région parisienne ont dû affronter des situations analogues. Afin de remédier à la pénurie d'équipements et de moyens, il leur fallait répondre aux besoins d'une évolution démographique et construire vite et beaucoup et trop souvent ainsi sacrifier la qualité à la quantité. Ils subissent aujourd'hui des charges de sécurité, de réhabilitation ou de reconstruction plus lourdes et plus onéreuses qu'ailleurs.

La première exigence à laquelle ont dû répondre les départements placés dans cette situation a été de mettre ces bâtiments aux normes de sécurité, afin d'éviter tout nouvel accident, voire de rendre les locaux tout simplement fréquentables.

Votre Commission estime que conformément aux principes posés par la loi précitée du 7 janvier 1983, il reste plus que jamais nécessaire d'établir un bilan sur l'état du parc transféré, sur le coût de remise en état de ce parc à compter de 1986 et de comparer le montant des charges ainsi exposées à celui des sommes transférées par l'Etat au titre de cette compétence.

• Les départements plus près des acteurs locaux ont tenu à assurer pleinement leurs responsabilités et à donner aux enfants

des collèges un cadre scolaire convenable, voire confortable. Indépendamment de la mise aux normes, ont donc dû être engagés des travaux de modernisation qui conduisent progressivement à la mise en place d'un parc scolaire de qualité pour le plus grand profit des élèves qui bénéficient désormais de meilleures conditions de travail.

• La progression prévisible à bref délai des effectifs des collèges

Bien que le ministère de l'Education nationale n'ait pas été en mesure de fournir à votre rapporteur en temps voulu les perspectives d'évolution de la population des collèges à l'horizon 2000, il apparaît déjà plus que probable que les effectifs fréquentant les établissements du premier cycle du second degré, après plusieurs années de stagnation, doivent prendre un nouvel essor à partir de 1992-1993.

Les départements seront donc contraints de faire face simultanément à la poursuite de la modernisation du parc ancien et à des investissements supplémentaires pour la création de nouveaux collèges. La charge budgétaire correspondante devrait par conséquent continuer à progresser de manière significative au cours de la prochaine décennie.

B. UN DÉSENGAGEMENT PROGRESSIF DE L'ÉTAT

La compensation des charges liées au transfert de compétences aurait en principe dû constituer un mécanisme garantissant aux collectivités nouvellement compétentes la couverture de leurs obligations financières nouvelles. Le principe posé par l'article 102 de la loi du 2 mars 1982 et l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 d'un transfert de ressources équivalent à l'effort consenti par l'Etat au moment du transfert de compétences n'a permis que très imparfaitement d'atteindre cet objectif, particulièrement en ce qui concerne les établissements scolaires du second degré.

L'évolution des dotations de l'Etat depuis 1986 apparaît comme très insuffisante par rapport aux charges liées à ce transfert de compétences, ce qui s'est traduit par des dépenses supplémentaires en très forte ascension pour le département.

1. Une évolution des dotations sans rapport avec les besoins...

a) La dotation générale de décentralisation

• Evolution sur cinq ans

Rappelons que la dotation générale de décentralisation regroupe l'ensemble des dotations correspondant pour chaque niveau de collectivité à un transfert particulier. Pour le fonctionnement des collèges, le montant des charges financières afférentes aux compétences transférées aux départements a été définitivement fixé pour 1986 à 1.564,455 millions de francs par l'arrêté du 17 septembre 1987, pris après avis favorable de la commission consultative sur l'évaluation des charges. A partir de cet exercice, la dotation générale de décentralisation a évolué au même rythme que la dotation globale de fonctionnement et a connu l'évolution retracée dans le tableau ci-après.

Dotation générale de décentralisation collèges publics

(En millions de francs)

	1986	1987	1988	1989	1990
Départements métropolitains	1 154	1 214	1 271	1 389	1 424

Source : Ministère de l'Intérieur

Il est aisé de constater que ces montants sont assez sensiblement inférieurs à ceux que consacrent les départements au fonctionnement des collèges, ne serait-ce qu'aux collèges publics cumis à participation communale.

• L'indexation sur la dotation globale de fonctionnement

L'évolution a été relativement satisfaisante depuis 1986 du fait de l'indexation des crédits alloués au titre de la dotation générale de décentralisation sur ceux de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.). Mais avec la réforme du mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, la progression de la D.G.D.

est limitée à 2,5 % pour l'exercice 1990. Désormais déconnectée de l'évolution du produit de la taxe sur la valeur ajoutée, la **dotation générale de décentralisation consacrée aux collèges risque de connaître un rythme de progression très insuffisant, sans rapport avec les charges de fonctionnement de ces établissements.**

b) La dotation départementale d'équipement des collèges

Conformément à l'article 17 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée, le transfert de compétences en matière d'investissement est, on l'a vu, financé par la dotation départementale d'équipement des collèges (D.D.E.C.). Le montant de cette dotation a été fixé en 1986 à 898 millions de francs en autorisations de programme (mais seulement à 377 millions de francs en crédits de paiement) et a évolué ensuite chaque année au même rythme que la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Montant de la dotation départementale d'équipement des collèges

(En millions de francs)

D.D.E.C.	1986	1987	1988	1989	1990
Autorisations de programme (AP)	898	1 035	1 072	1 126	1 206
Crédits de paiement (CP)	377	749	1 019	1 086	1 154

Source : Ministère de l'Intérieur

Le tableau ci-dessus fait ressortir l'évolution de cette dotation en autorisations de programme (AP) et en crédits de paiement (CP), étant précisé que la couverture des AP par les CP s'opère selon l'échéancier suivant :

- première année : 42 % ;
- deuxième année : 35 % ;
- troisième année : 23 %.

A la différence du fonctionnement, on constate un accroissement très sensible de l'écart entre le montant de la dotation départementale d'équipement des collèges et celui des dépenses d'investissement consacrées par les départements aux collèges au cours des quatre derniers exercices, la participation communale étant impuissante à combler un tel écart.

• L'indexation sur la formation brute de capital fixe de la D.D.E.C. n'est pas a priori à incriminer. Les collèges constituent en effet actuellement avec les lycées un des postes les plus importants des constructions publiques. Mais ce qui est en cause, c'est l'inadéquation d'une ressource de compensation, à l'origine sous-évaluée par rapport aux besoins (l'Etat s'étant désengagé fortement au cours des trois années précédant le transfert) et dont l'évolution est totalement déconnectée du volume des investissements nécessaires.

Il conviendrait pour être complet de faire mention des crédits attribués dans certaines zones sur le fonds d'investissement pour le développement et l'aménagement rural (FIDAR), mais les crédits alloués à ce titre, au demeurant modestes en moyenne nationale, n'ont pu être individualisés.

2. Une évaluation qui se traduit par une montée en puissance de la charge nette du département

Si les ressources de compensation des dépenses de fonctionnement ont jusqu'ici correctement joué leur rôle, il n'en va pas de même des dépenses d'investissement des collèges qui, cumulées avec la participation des communes, ne couvrent que très incomplètement la charge du département, ce phénomène ayant eu tendance à s'aggraver d'un exercice à l'autre.

a) Le fonctionnement

**Structure des dépenses de fonctionnement
(collèges publics)**

(d'après les chiffres du ministère de l'Intérieur)

(en millions de francs)

	1986		1987		1988		1989	
	Montant	part en %						
Dotation générale de décentralisation (DGD)	1 154	67,32 %	1 214	65,58 %	1 271	65,55 %	1 389	70,11 %
Participation des communes (contribution effective)	512	29,87 %	499	26,95 %	517	26,66 %	518	26,14 %
Ressources propres des départements	48	2,8 %	138	7,45 %	151	7,78 %	74	3,7 %
Total	1 714 (1)	100	1 851 (2)	100	1 939 (2)	100	1 981 (3)	100

(1) Chiffrage enquête préfecture

(2) Evaluation ministère de l'Intérieur d'après les comptes administratifs

(3) Estimation enquête de préfecture

Ce tableau confirme les observations déjà formulées selon lesquelles les départements ont su maîtriser de façon satisfaisante l'évolution des dépenses de fonctionnement. Sans doute la charge transférée n'a-t-elle pas été totalement compensée, mais la part de ressources propres que consacrent les départements à ces dépenses est relativement faible et a même décru en 1989 après la période de montée en puissance des exercices 1987 et 1988, où les départements ont vu augmenter sensiblement leur participation.

Il y a toutefois lieu de craindre qu'en 1990 l'effort des départements doive à nouveau s'accroître, compte tenu de la faible progression du montant prévisible de la dotation générale de décentralisation (+ 2,5 %), allant de pair avec des charges de fonctionnement en accroissement.

b) L'investissement

**Structure des dépenses d'investissement
(collèges publics)**

(d'après les chiffres du ministère de l'Intérieur)

(en millions de francs)

	1986		1987		1988		1989	
	Montant	part en %						
Dotation départementale d'équipement scolaire (DDEC) en CP	377	32,70 %	749	28,07 %	1 019	24,64 %	1 086	23,20 %
Participation des communes (4) (contribution effective)	149	12,92 %	245	9,17 %	445	10,75 %	546	11,66 %
Ressources propres du département (y compris les emprunts)	627	54,38 %	1 675	62,76 %	2 672	64,61 %	3 049	65,14 %
Total	1 153 (1)	100	2 669 (2)	100	4 136 (2)	100	4 681 (3)	100

(1) Source : enquête auprès des préfetures

(2) Source : comptes administratifs

(3) Source : budgets primitifs

(4) Les engagements prévisionnels transmis lors de l'enquête auprès des préfetures n'ont pas été totalement concrétisés, ce qui explique l'écart avec les montants communiqués dans le rapport du Gouvernement.

Les chiffres fournis par le ministère de l'Intérieur à votre Commission et établis à partir de l'enquête auprès des préfetures offrent une image sensiblement différente des éléments de l'étude du BIPE et de la SEDES présentés dans le rapport de l'inspection générale de l'administration et établis sur la base d'estimations intéressant les exercices 1987 et 1988.

Bien que le tableau ci-dessus retienne pour l'exercice 1989 des chiffres qui ne sont pas encore définitifs, on peut d'ores et déjà en tirer plusieurs enseignements importants :

- Depuis le transfert de compétences, la part consacrée par le département sur ses ressources propres aux dépenses

d'investissement des collèges a sans cesse représenté plus de la moitié de ces dépenses et a connu une progression très sensible puisqu'elle est passée de 54,38 % en 1986 à 65,14 % en 1989.

- La dotation départementale d'équipement scolaire qui couvrait environ le tiers du financement des investissements en 1986 ne représentait plus en 1989 qu'à peine un quart. Seule la participation des communes est restée à peu près stable en valeur relative de l'ordre du dixième de la dépense globale.

- Ce sont donc les départements qui ont supporté l'essentiel de l'effort supplémentaire nécessaire pour couvrir les nouveaux investissements engagés depuis 1986. Ceux-ci ont pu ainsi plus que quadrupler en quatre ans.

Dans les ressources propres du département, les parts de l'autofinancement et de l'emprunt ne sont pas exactement connues. En effet, les emprunts sont globalisés dans les budgets des départements et il n'a pas été possible d'isoler ceux qui sont destinés aux collèges. Le ministère de l'Intérieur s'est efforcé de procéder à une évaluation du volume des emprunts pour l'année 1987 à partir du ratio produit global des emprunts/dépenses réelles d'investissement. Le taux de couverture des dépenses d'investissement par les emprunts ainsi calculé s'établit à 26,22 %, ce qui permet d'estimer le montant des emprunts collèges à 667,48 millions de francs.

Ce montant, pour être aléatoire, n'en fournit pas moins un ordre de grandeur significatif qui laisse prévoir, à terme, une hausse de la fiscalité locale pour permettre d'assurer le remboursement des annuités d'emprunt.

II. LA PARTICIPATION COMMUNALE : UN SYSTÈME BIEN ACCEPTÉ PAR DELÀ LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS

A. UNE GRANDE DIVERSITÉ DE SITUATIONS : L'HÉRITAGE DU PASSÉ

Les taux de participation ont été au départ fixés en fonction de la moyenne de la contribution des communes ou de leurs groupements aux dépenses des collèges nationalisés, constatée au cours des quatre derniers exercices connus précédant le transfert. Les situations très diversifiées d'un département à l'autre ont ainsi été figées. Mais si les taux sont très différents d'un département à l'autre,

des contrastes se sont encore accusés, certains départements pilotes ayant décidé de réduire, voire de supprimer la participation annuelle. Ceci est vrai en matière de fonctionnement comme en matière d'investissement.

1. Les dépenses de fonctionnement

La participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges publics qui revêt un caractère obligatoire par application de l'article 15 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée, est restée relativement stable entre 1986 et 1989, puisqu'elle est passée de 512 millions de francs à 518 millions de francs. La baisse de la part relative (1) qu'occupe cette participation dans le montant global des dépenses peut s'expliquer par le fait que certains départements ont renoncé à imposer aux communes ou à certaines d'entre elles toute participation aux dépenses de fonctionnement. Mais il convient de souligner la très grande diversité de situations d'un département à l'autre. Dans certains d'entre eux, la participation communale couvre jusqu'à 38 % des dépenses de fonctionnement. Dans quatre départements, en revanche (l'Aube, le Finistère, le Nord et l'Essonne), les communes ne versent plus aucune participation.

Le rapport de l'inspection générale de l'administration souligne que dans certains cas la suppression de la participation communale a été assortie de contreparties : diminution des subventions accordées antérieurement aux communes, en particulier pour la construction de classes ou d'écoles de l'enseignement primaire.

Certains départements ont renoncé à réclamer leur participation aux communes envoyant moins de six élèves dans le collège, à l'instar de ce qui se faisait avant 1986.

Enfin, des départements ont modulé la participation des communes en fonction de leur potentiel fiscal.

A l'opposé, d'autres départements disposant de faibles ressources ont dû mobiliser toutes leurs créances en dépit de la lourdeur du système.

(1) Cf. supra le tableau de présentation de la structure de financement aux dépenses de fonctionnement.

2. Les dépenses d'investissement

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution globale de la participation des communes.

Participation des communes

(En valeur et en pourcentage par rapport aux dépenses d'investissement pour les collèges publics soumis à participation)

	1986	1987	1988	1989
Participation effective (en millions de francs)	149	245	445 (1)	546
Taux réel de participation	12,92 %	9,17 %	10,75 %	11,66 %
Taux prévisionnel moyen de participation (2)	27 %	25 %	25 %	25 %

(1) Ce chiffrage est issu des comptes administratifs 1988, celui avancé par le rapport du Gouvernement l'était sur la base des budgets primitifs.

(2) Source : enquête auprès des préfetures.

Il en ressort que si la part relative des communes en matière d'investissement est resté stable, leur contribution effective a connu une croissance sensible, bien que les sommes réellement versées soient inférieures de plus de la moitié au taux prévisionnel moyen de participation rendu obligatoire par la loi.

Ces chiffres d'ensemble masquent toutefois, comme pour le fonctionnement, des situations locales très contrastées. Dans trois départements, le taux de contribution effectivement recouvré en 1987 a atteint ou dépassé 45 % de la charge globale. En revanche, des départements ont réussi, comme pour le fonctionnement, et en plus grand nombre (sept départements) à exonérer totalement les communes de leur obligation légale de participer aux dépenses d'investissement.

Entre ces deux extrêmes, existe toute une gamme de situations, un nombre appréciable de départements demandant moins de 5 % de taux de participation aux communes.

Certains départements opèrent une distinction entre les opérations nouvelles (construction ou extension) et les grosses réparations, l'effort le plus important étant, selon les cas, demandé pour les premières ou pour les secondes. Il convient de rappeler que dans divers départements, les communes consentent des apports en nature en fournissant en particulier les terrains sur lesquels sont réalisés les collèges nouveaux. Les départements les plus défavorisés appliquent l'intégralité du dispositif légal comme en matière de fonctionnement.

B. UN SYSTÈME DANS L'ENSEMBLE ASSEZ BIEN ACCEPTÉ

1. Malgré sa complexité, le système s'est mis en place sans difficulté particulière

Le mode de calcul rappelé dans la première partie du présent rapport est, on l'a vu, complexe puisqu'il suppose de connaître le nombre d'élèves de chaque commune fréquentant chacun des collèges du département et de constater le potentiel fiscal du dernier exercice connu pour chaque commune et, enfin, de pondérer ce potentiel fiscal lorsque la commune envoie des élèves dans deux ou plusieurs collèges de départements différents.

Le nombre d'élèves qui doit être calculé chaque année peut donner lieu à contestation, les chiffres fournis par le principal de l'établissement ne correspondant pas toujours aux statistiques tenues dans les mairies. La collecte des données est donc à la source d'un courrier important et de tâches administratives supplémentaires pour les collectivités locales.

Quoi qu'il en soit, le système a été mis en oeuvre sans résistance notable de la part des communes qui, antérieurement à 1986, apportaient déjà une contribution importante au financement des collèges, tant en matière de fonctionnement que d'investissement.

Ainsi que l'a relevé l'Assemblée des présidents de conseils généraux à l'issue de l'exercice 1986, «à l'évidence c'était difficile, mais à l'évidence aussi cela s'est passé sans difficulté majeure».

a) Le fonctionnement

L'enquête réalisée par le ministère de l'Intérieur auprès des préfetures fait ressortir que 67 départements environ ne signalent aucune difficulté particulière de mise en oeuvre du système en ce qui concerne le fonctionnement.

Les problèmes signalés par les autres départements portent principalement sur :

- la complexité du mode de calcul et le recensement du nombre d'élèves ;

- la contestation des petites communes qui ne versaient aucune participation avant transfert ;

- le problème du recouvrement des sommes dues par les communes extérieures au département.

b) L'investissement

Dans la quasi-totalité des départements, la contribution mise à la charge des communes a pu être fixée par convention entre le conseil général et la commune propriétaire ou d'implantation ou le groupement de communes compétent. Le préfet n'a ainsi que très rarement eu à jouer le rôle d'arbitre. Les difficultés sont surtout apparues au niveau de la répartition intercommunale des charges d'investissement de chaque collègue. Les communes soumises à participation obligatoire ont émis des critiques concernant également :

- le fait de participer plusieurs fois, dans la mesure où la participation des communes aux dépenses d'investissement est calculée par établissement ;

- les conséquences de la désectorisation et des dérogations scolaires.

S'agissant de la procédure, les difficultés mentionnées par les départements tiennent essentiellement :

- aux problèmes du recouvrement des contributions des communes et **du paiement direct de ces contributions aux départements (cette critique a été formulée en fait, semble-t-il, par un très petit nombre de départements) ;**

- au décalage entre la réalisation des travaux et la perception effective des recettes ;

- la complexité du mode de calcul de la pondération du potentiel fiscal.

Enfin, a été signalé le problème des travaux d'urgence -parfois onéreux- pour lesquels l'accord préalable des communes ne peut être sollicité du fait même de l'urgence.

2. Les conventions complètent le dispositif légal

Rappelons également que les conventions jouent tout d'abord un rôle pour l'application de la loi puisque la participation globale de l'ensemble des communes est fixée par convention entre la commune d'implantation et le conseil général.

De nombreuses communes ont en outre une politique volontariste en matière d'équipement scolaire. C'est pourquoi après le transfert de compétences, elles ont souhaité continuer à jouer un rôle important en la matière et ont passé des conventions à cette fin avec les départements, en complément du dispositif légal. Il en va en particulier ainsi lorsque les communes d'implantation des collèges souhaitent faire appel de responsabilité ou lorsque les communes acceptent d'apporter une contribution financière supérieure à celle à laquelle elles sont légalement tenues pour soutenir des investissements jugés prioritaires.

3. Le cas particulier des équipements sportifs

Votre rapporteur auquel a été soumis le problème des dépenses liées au financement des installations sportives ou à leur location, souhaite rappeler qu'aucune modification législative n'a été apportée en la matière à l'occasion du transfert de compétences. Trois situations semblent devoir être distinguées :

- les installations sportives font partie de l'établissement scolaire : en ce cas, les dépenses qu'elles engendrent sont soumises au même régime que l'ensemble des dépenses des collèges, en fonctionnement et en investissement ;

- les installations sportives ne sont pas intégrées et ne font pas l'objet de conventions d'utilisation : les textes sont muets en ce cas sur l'autorité responsable de la prise en charge des dépenses de fonctionnement liées à l'utilisation. Selon les indications fournies par M. le Secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales à votre commission des Lois, le département peut, s'il réalise lui-même l'équipement sportif, bénéficier éventuellement d'une subvention du Fonds national de développement du sport. Ce peut également être la commune qui choisit de réaliser elle-même l'équipement sportif avec une participation du département. Il a précisé que dans ce cas, elle peut bénéficier de la dotation globale de fonctionnement pour les investissements qu'elle aura réalisés ;

- les installations sportives ne sont pas intégrées mais ont fait l'objet de conventions d'utilisation entre la collectivité responsable et la collectivité propriétaire des installations sportives : en ce cas, les conventions n'ont pas eu lieu d'être modifiées du fait de transfert de compétences et doivent continuer à produire leurs effets juridiques.

TROISIÈME PARTIE

LE PROJET DE LOI : VERS LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE EXCLUSIVE DU DÉPARTEMENT

Le projet de loi s'inspire des propositions contenues dans le rapport de l'inspection générale de l'administration. Il offre une solution de compromis entre les intérêts des communes et ceux des départements et permet d'évoluer à terme vers la constitution d'un bloc de compétences homogène au profit de ces derniers.

I. LES PROPOSITIONS DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

En préalable au dépôt du projet de loi, le rapport de l'inspection générale de l'administration a formulé des propositions de modification du dispositif en vigueur, au vu du bilan effectué dans dix-huit départements en 1988, ainsi qu'y invitait l'article 15-3 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée.

A. LA QUESTION D'UNE PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT

Le rapport de l'inspection générale de l'administration, relayé par le rapport de présentation du projet de loi soumis à votre examen, avant d'envisager les possibilités de réforme du système en vigueur, procède à une analyse des conséquences de la suppression de la participation des communes sur les obligations financières de l'Etat. Il est ainsi souligné qu' « à la date du transfert de compétences,

aucune compensation de l'Etat n'était envisagée au cas où la participation des communes aurait été supprimée. Les départements auraient dû assumer seuls cette charge».

Pour justifier cette analyse, le rapport se réfère au rapport de votre commission des Lois sur le projet de loi devenu loi du 25 janvier 1985. Cette démarche apparaît contestable. On se doit ici de rappeler que votre commission s'est bornée à relever que «les dispositions proposées par les articles 15 à 15-4 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 tendent à pérenniser, voire à étendre la participation financière des communes. Or cette contribution communale, contrairement aux dépenses scolaires transférées par l'Etat aux départements et aux régions, ne fait pas l'objet d'une compensation financière». Il ne s'agit donc que d'un constat et non d'une affirmation de principe.

Le Gouvernement aurait sans doute eu d'ailleurs quelques difficultés à prétendre, comme il l'a fait lors de la mise en oeuvre de la décentralisation, que la compensation financière des transferts de compétences était intégrale, s'il avait -s'agissant des collèges- immédiatement supprimé la participation communale. La situation des départements aurait été d'autant plus problématique que -comme on l'a vu- le parc transféré était dans un fâcheux état et que les sommes consacrées par l'Etat aux constructions scolaires du second degré ont eu tendance à s'amenuiser dans ces trois années précédant le transfert. Le Sénat ne s'est d'ailleurs pas fait faute à l'époque de relever que compte tenu de la modicité des ressources transférées, la compensation financière n'était pas adaptée aux besoins.

Les craintes exprimées alors n'ont pas été démenties par les faits puisque comme cela a été mis en lumière dans la deuxième partie du présent rapport, les départements ont dû dégager sur leurs ressources propres plus de la moitié des crédits nécessaires au financement des collèges, à partir de 1986, cette charge nette ne cessant de croître depuis lors.

Si aucune obligation financière nouvelle ne peut être imposée à l'Etat par le Parlement, qui se verrait aussitôt opposer l'article 40 de la Constitution, rien n'interdit au Gouvernement de décider, en cas de suppression de la participation des communes aux dépenses des collèges de compenser la charge corrélative qui en résultera pour les départements, dont les budgets sont lourdement mis à contribution.

B. LE CHOIX D'UNE EXTINCTION PARTIELLE DE LA PARTICIPATION DES COMMUNES

L'inspection générale de l'administration préconise la suppression progressive de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges, le maintien de leur participation aux dépenses d'investissement et quelques modifications à la procédure actuelle de répartition.

• La suppression de la participation communale aux dépenses de fonctionnement

Considérant que les dépenses de fonctionnement font partie intégrante de la «gestion courante de la compétence collèges», l'inspection générale de l'administration estime qu'il revient au département seul d'effectuer des choix en la matière, tant pour la réalisation d'économies de gestion que pour la définition de nouveaux critères de répartition de ces dépenses entre les collèges. C'est pourquoi, privilégiant l'objectif du bloc de compétences, elle propose la suppression de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement sur une période de dix ans, selon un rythme de dégressivité laissé à l'initiative de chaque département.

• Le maintien de la participation communale aux dépenses d'investissement

L'inspection générale de l'administration retient une solution inverse de la précédente pour les dépenses d'investissement, prenant en considération, d'une part le fait que certaines communes souhaitent maintenir leur participation, d'autre part que cette procédure facilite la concertation entre les différentes collectivités concernées et permet aux communes de se sentir plus impliquées. Le maintien de la participation communale serait toutefois assorti de trois aménagements : la légalisation du taux zéro (ce qui permettrait de régulariser la situation des départements qui ont déjà supprimé cette participation), le recouvrement par la commune propriétaire ou d'implantation des participations aux communes et l'instauration d'un taux maximum national de participation.

II. LE CHOIX DE LA SUPPRESSION À TERME DE LA PARTICIPATION COMMUNALE

A. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a retenu pour partie les suggestions présentées par l'inspection générale de l'administration au Gouvernement.

Mais celui-ci a souhaité que la participation des communes soit à terme supprimée, aussi bien pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement. Il s'est référé à la volonté exprimée par le législateur en 1985 de donner au mécanisme alors mis en place un caractère transitoire, en vue de ne pas pérenniser le système de financement croisé.

Le choix arrêté par le Gouvernement s'ordonne autour de trois axes.

1. L'extinction de la participation des communes

a) *Pour les dépenses de fonctionnement*, le projet de loi met en place un mécanisme dégressif sur cinq ans, à compter du 1er janvier 1990.

Le Gouvernement a en effet estimé que la participation communale conduit à la mise en oeuvre d'un mécanisme particulièrement lourd et complexe pour une contribution relativement faible aux dépenses de fonctionnement des collèges.

b) *Pour les dépenses d'investissement*, le projet de loi retient un mécanisme dégressif sur dix ans, à compter du 1er janvier 1990.

Le Gouvernement s'est fondé sur « la baisse prévisible des dépenses d'investissement en matière de collèges, voire l'existence des capacités excédentaires » pour justifier la suppression à terme de la participation communale aux dépenses d'investissement.

Il semble prématuré de faire preuve d'un tel optimisme quant à l'évolution à long terme des besoins en matière d'investissements scolaires.

Votre commission des Lois tient à émettre quelques doutes sur une régression significative des effectifs des collèges. De plus, l'état actuel du patrimoine scolaire laisse craindre une persistance de la charge au-delà de 1999.

Aussi semble-t-il fondé d'avoir prévu d'étendre sur dix ans la période de dégressivité de la participation des communes en matière d'investissement des collèges.

2. Un nouveau mécanisme de collecte des contributions

Le projet de loi attribue un rôle nouveau aux communes propriétaires, aux communes d'implantation ou aux groupements compétents. Suivant les propositions de l'inspection générale de l'administration, le Gouvernement a prévu que les contributions des communes pourraient être versées soit directement aux départements, comme actuellement, soit à la commune propriétaire ou d'implantation ou au groupement compétent, qui devront reverser l'ensemble des contributions communales au département.

C'est à l'assemblée départementale qu'il reviendra de choisir entre ces deux modes de collecte des participations communales, ce qui conduira à imposer aux communes d'implantation des charges administratives supplémentaires sans que ces communes soient consultées sur un tel choix.

3. Le maintien implicite des contributions volontaires

Le projet de loi s'inscrit dans les dispositions de la loi du 22 juillet 1983 qui ont donné à la participation des communes aux dépenses des collèges, le caractère de dépense obligatoire. Depuis la mise en oeuvre des transferts de compétences, ceci n'a pas interdit à certaines communes de passer des accords avec les départements pour supporter une charge financière plus importante que celle à laquelle elles sont tenues par la loi. Le présent projet de loi reste muet sur ces

accords que pourront donc continuer à conclure entre les collectivités qui le souhaitent.

Ceci répond d'ailleurs aux vœux exprimés tant par l'assemblée des présidents de conseils généraux que par l'association des maires de France. Cette dernière, dans la motion déposée lors de son 72^e congrès, indique que les maires ne sont pas opposés à ce que la loi prévoit la suppression progressive de la participation obligatoire à de telles dépenses, «dès lors que les communes pourraient librement, dans le cadre d'accords contractuels avec le conseil général, continuer à contribuer aux dépenses d'investissement». En effet, de nombreuses communes sont très attachées au maintien de leur participation. Ceci leur permet d'être associées aux décisions du conseil général concernant aussi bien les priorités d'investissements que les travaux réalisés dans les établissements dont les communes restent propriétaires, ou que le maintien ou l'implantation de collèges en zone rurale.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté pour l'essentiel le projet de loi dans la rédaction initiale présentée par le Gouvernement. Elle a toutefois apporté deux modifications d'importance inégale, tenant l'une aux délais, l'autre au régime des dépenses d'investissement.

1. Un report de délai pour prendre la délibération fixant le nouveau régime de participation communale

Sur proposition du rapporteur de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a prévu de reporter au 1^{er} juillet 1990 la date avant laquelle le conseil général devra adopter les deux délibérations fixant respectivement le nouveau régime de participation des communes aux dépenses de fonctionnement et aux dépenses d'investissement. Cette mesure s'est révélée particulièrement nécessaire, l'Assemblée nationale ayant adopté le projet de loi en première lecture, le 19 décembre 1989, plaçant le Sénat dans l'impossibilité de se prononcer avant le début de l'année 1990.

2. La limitation du système aux dépenses nouvelles d'investissement

Sur amendement de sa commission des Lois et malgré l'opposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a prévu de limiter aux dépenses nouvelles d'investissement le régime d'extinction sur dix ans de la participation des communes à cette catégorie de dépenses. Il en résulte que les dépenses d'investissement engagées avant 1990 seront soumises au régime de droit commun défini par l'article 15-1 de la loi du 22 juillet 1983. Les communes seront donc tenues pour ces investissements de continuer à verser leur participation, sans dégressivité de taux, pendant la durée d'amortissement qui pourra, dans certains cas, aller au-delà de l'an 2000.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Comme l'Assemblée nationale, votre commission des Lois adhère aux principes généraux retenus par le projet de loi, mais elle a souhaité apporter un certain nombre d'aménagements à son dispositif.

A. L'ADHÉSION AUX PRINCIPES POSÉS PAR LE PROJET DE LOI

Il convient de rappeler que c'est à l'initiative de votre commission qu'a été adopté l'article 15-3 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée, prévoyant la présentation par le Gouvernement d'un rapport au Parlement faisant le bilan de la participation des communes aux dépenses des collèges et ouvrant la perspective, à échéance de dix ans, d'une suppression de cette participation.

Tout en regrettant que le projet de loi n'ait pas été déposé dans les délais suffisants pour permettre de définir le nouveau régime de participation des communes aux dépenses des collèges, applicable à partir de 1990, votre commission souhaite donc la mise en oeuvre des principes posés par le projet de loi.

B. LES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES



Bien qu'adhérant dans ses grandes lignes au système d'extinction de la participation des communes, votre commission des Lois a souhaité apporter certains aménagements au projet de loi transmis par l'Assemblée nationale.

1. Les conséquences d'un vote tardif

Les articles premier et 3 du projet de loi fixent le régime applicable «à compter du 1er janvier 1990». La rédaction retenue par votre commission prend en compte le fait que cette date est d'ores et déjà dépassée.

En outre, votre commission a estimé trop bref le délai imparti aux conseils généraux entre la promulgation de la loi et le 1er juillet 1990 pour adopter les délibérations relatives au rythme de croissance progressive de la participation communale.

2. Le rythme d'extinction de la participation

C'est à chaque département qu'il reviendra de fixer le rythme de décroissance de la participation des communes. Le texte initial prévoyait que ce rythme devait être annuel et progressif. Il n'en ouvrait pas moins la possibilité de supprimer toute participation dès le 1er janvier 1990, légalisant ainsi «le taux zéro» pour les départements qui le pratiquent déjà.

L'Assemblée nationale ayant décidé de supprimer la notion de progressivité annuelle de la décroissance, le rythme d'extinction de la participation communale pourra être fixé selon des modalités plus souples. Votre commission a souhaité renforcer encore cette recherche de souplesse au niveau de la légalisation du «taux zéro».

3. Le maintien du mode de versement de la participation des communes

L'article 2 du projet de loi offre aux départements le choix entre un versement direct de toutes les participations communales ou d'une collecte de ces participations par la commune propriétaire, la commune d'implantation ou le groupement compétent. Cette décision, qui présenterait un caractère général pour tous les collèges du département, risque d'imposer aux communes siège des collèges des obligations nouvelles administratives et comptables. C'est pourquoi votre Commission s'est prononcée en faveur du maintien du dispositif en vigueur.

4. La prise en compte de l'ensemble des dépenses d'investissement

La décision de l'Assemblée nationale de limiter le nouveau régime de décroissance progressive de la participation des communes aux **dépenses nouvelles d'investissement**, a suscité des interrogations de la part de votre commission des Lois. Celle-ci a estimé que la nouvelle rédaction retenue créait des disparités injustifiées entre les communes, selon la date d'engagement des investissements, contrairement à la volonté exprimée par le Sénat en 1985. Cette mesure avantageuse pour les départements risque de pénaliser lourdement les communes envoyant des élèves à la fois dans des collèges ayant fait l'objet de dépenses d'investissement avant 1990 et dans des établissements en faisant l'objet à compter de cette date.

C'est pourquoi votre commission a décidé de revenir à la rédaction initiale du projet de loi qui place sous le même régime l'ensemble des dépenses d'investissement.

5. L'utilité d'un rapport sur l'état du parc

De même que le Sénat en avait déjà fait adopter le principe pour les collèges lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1988, votre commission des Lois estime nécessaire de dresser un bilan de l'état du parc des collèges au moment du transfert de compétences

et de faire ressortir la charge nette résultant pour les départements de la remise en état de ce parc.

Tel est l'objet du rapport que votre commission demandera au Gouvernement de présenter au Parlement

23

3

23

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

(Article 15 de la loi du 22 juillet 1983)

Extinction de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement

1. Le dispositif initial

L'article 15 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée a posé le principe de la participation des communes et de leurs groupements aux dépenses de fonctionnement des collèges et a fixé le mode de calcul ainsi que les conditions de répartition de cette participation entre les communes.

Sans remettre en cause les mécanismes définis par l'article 15 précité, le présent article le complète par des dispositions nouvelles tendant à la décroissance de cette participation communale, jusqu'à sa suppression qui devrait intervenir au plus tard le 31 décembre 1994, soit au terme d'une période maximale de cinq ans. C'est au conseil général que reviendra le soin de déterminer « lors de la session budgétaire consacrée à l'adoption de son budget pour l'année 1990 » le calendrier d'extinction de la participation.

La délibération du conseil général aura ainsi à préciser :

- la date à laquelle il décidera de ne plus percevoir cette participation ;

- le rythme *annuel* de décroissance *progressive* entre le 1er janvier 1990 et le 31 décembre 1994, c'est-à-dire le taux annuel de participation communale au cours des exercices concernés, en prenant pour référence le taux fixé en 1989.

Répondant à la suggestion faite par l'Inspection générale de l'administration de légaliser «le taux zéro», le dernier alinéa de l'article prévoit que le conseil général pourra décider la suppression de la participation communale dès le 1er janvier 1990.

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En première lecture, l'Assemblée nationale suivant les propositions de son rapporteur, M. Tenailon, a adopté à cet article deux amendements.

En premier lieu, prenant en considération le court délai qui restait à courir avant la date à laquelle les conseils généraux seraient amenés à examiner leur budget pour l'exercice 1990, et le calendrier prévisible d'adoption du projet de loi, elle a renvoyé au 1er juillet 1990 la date limite de la délibération à prendre pour fixer le rythme d'extinction de la participation des communes.

En second lieu, dans le souci de laisser aux départements la plus grande liberté possible pour fixer le rythme de décroissance de la participation, elle a décidé de supprimer l'obligation de donner à cette décroissance un caractère «annuel» et «progressif».

Ainsi, la décroissance pourra-t-elle s'étendre sur une seule année par exemple.

3. Les propositions de votre commission des Lois

Votre Commission a marqué à son tour le souci d'atténuer les inconvénients pour les collectivités locales du retard pris pour fixer le nouveau régime applicable à partir de l'exercice 1990.

Aussi, a-t-elle prévu de reporter au 1er octobre 1990 la date avant laquelle le conseil général devra se prononcer sur le calendrier d'extinction de la participation des communes. En effet,

même dans l'hypothèse d'un vote conforme de l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, le délai entre la promulgation de la loi et le 1er juillet 1990 risquerait d'être trop bref pour permettre aux assemblées départementales de se réunir en temps utile pour prendre leur décision.

En outre, la Commission des Lois a souhaité, en visant expressément la participation «obligatoire», faire ressortir davantage que ne le fait la rédaction actuelle du projet de loi, que la suppression de l'obligation légale pour les communes de participer aux dépenses de fonctionnement des collèges ne saurait empêcher les communes qui le désirent de verser des participations volontaires, par ailleurs.

Enfin, votre commission des Lois qui a approuvé l'assouplissement introduit par l'Assemblée nationale concernant le rythme de décroissance de la participation communale, a souhaité renforcer encore la souplesse du dispositif. C'est pourquoi elle n'a pas jugé utile de maintenir le dernier alinéa de cet article estimant que le taux zéro se trouvait légalisé de fait par la nouvelle rédaction. Elle a néanmoins souhaité préciser dans un souci de clarté que la date de suppression de la participation communale pourrait être le 1er janvier 1990.

Sous le bénéfice de ces amendements, elle a adopté le présent article.

Article 2

(Article 15-1 de la loi du 22 juillet 1983)

Modalités de versement de la participation des communes aux dépenses d'investissement

1. Le dispositif initial

Le présent article, qui remplace le quatrième alinéa de l'article 15-1 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée, tend à ouvrir à compter du 1er janvier 1990 aux départements un choix entre deux modalités de versement des contributions des communes aux dépenses d'investissement :

- soit, comme le prévoit déjà la loi, chaque commune ou groupement versera directement sa contribution au département ;

- soit, l'ensemble des communes redevables verseront leur contribution au groupement compétent ou à la commune propriétaire pour les collèges créés après cette date, à charge pour la commune ou le groupement ayant perçu les fonds de les reverser au département.

Cette seconde formule correspond à une suggestion de l'inspection générale de l'administration qui fait état d'une demande des «collectivités concernées». D'après les informations recueillies par votre rapporteur, ce mode de paiement aurait été réclamé en fait par un très petit nombre de départements.

Le département devra opter entre l'une ou l'autre de ces formules, dans la délibération prévue par l'article 3 ci-après par laquelle il devra fixer le calendrier d'extinction de la participation des communes aux dépenses d'investissement afférentes aux collèges.

2. L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

3. Les propositions de votre commission des Lois

Cet article appelle deux séries de remarques :

a) **Sur le plan des principes**, on doit relever que le dispositif donne au département le pouvoir d'imposer aux communes propriétaires ou d'implantation des collèges une obligation nouvelle qui peut se révéler lourde à gérer. C'est à la commune propriétaire ou d'implantation qu'il appartiendra de régler les conflits avec les autres communes lorsque celles-ci refuseront de payer ; or, ce type de contestation semble actuellement représenter une certaine charge pour les départements.

Le fait que le département puisse imposer une solution nouvelle uniforme pour tous les collèges situés sur son territoire, sans négociation préalable avec les communes concernées, soulève également de sérieuses objections, au regard des principes de la décentralisation.

On peut en outre craindre que ces communes ne soient désormais considérées comme unique redevable de la participation des communes. Le département ne sera-t-il pas alors enclin à réclamer la totalité de la participation afférente à chaque collège,

sans attendre que la commune propriétaire ou d'implantation ait pu collecter l'ensemble des contributions des autres communes ?

Il convient également de se demander s'il est bien opportun d'introduire un nouveau système de versement relativement complexe, au moment où l'on entre dans la période d'extinction de la participation communale et alors que le mode de versement actuel semble ne soulever aucune difficulté particulière dans la très grande majorité des départements.

Votre commission des Lois a donc décidé de supprimer cet article, ce qui revient à maintenir en vigueur le système actuel de versement direct prévu par le quatrième alinéa de l'article 15-1 de la loi du 22 juillet 1983.

Article 3

Extinction de la participation des communes aux dépenses d'investissement

1. Le projet de loi initial

Cet article rédigé de façon symétrique par rapport à l'article premier, tend à organiser l'extinction de la participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges, sur une période devant prendre fin au plus tard le 31 décembre 1999, c'est-à-dire au terme d'un délai maximal de dix ans.

Formellement, il ne complète pas l'article 15-1 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée, qui pose le principe et fixe les modalités de cette participation, mais il se substitue à l'article 15-3 qui ne donnait qu'un effet temporaire au dispositif, jusqu'au 1er janvier 1990 et prévoyait un rapport du gouvernement, en vue de l'extinction de la participation (pour le fonctionnement et l'investissement) à l'expiration d'un délai de dix ans.

Les dispositions ainsi supprimées de facto n'avaient en effet plus lieu d'être puisque le rapport a été déposé et que le projet de loi en est précisément la conséquence.

Cet article pose des problèmes analogues à l'article premier en ce qui concerne le calendrier.

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Comme à l'article premier, l'Assemblée nationale a prévu de reporter au 1er juillet 1990 le délai limite pour l'adoption de la délibération par laquelle sera fixée le calendrier de décroissance de la participation des communes aux dépenses d'investissement.

Comme pour les dépenses de fonctionnement, elle a en outre souhaité donner plus de souplesse au choix que feront les départements pour fixer le rythme de décroissance et a ainsi supprimé le caractère « annuel » et « progressif » de la décroissance.

Mais elle a, de surcroît, sur amendement de sa commission des Lois et malgré l'opposition du Gouvernement, décidé de réserver le nouveau système d'extinction de la participation aux seules dépenses nouvelles d'investissement.

Ainsi les dépenses d'équipement des collèges (constructions, extensions, reconstructions, réparations...) engagées avant 1990 échapperont au bénéfice des nouvelles dispositions. Pour ces investissements, les communes devront continuer à verser leur participation à taux plein pour toute la durée d'amortissement prévue par la convention répartissant les charges. Dans certains cas, cette durée peut être de 15 ou 20 ans. Certaines communes dans lesquelles certains collèges ont été construits avant 89 et d'autres à partir de 1990 seront tenues de verser des participations selon deux régimes distincts soumis à des plafonds différents et cumulatifs.

Par exemple, pour le collège A construit en 1988 et amorti sur 20 ans, la participation sera collectée selon le taux plafond départemental en vigueur à l'époque et cette participation sera due à taux plein jusqu'en 2008.

Pour le collège B construit dans la même commune en 1993, la commune aura en outre à supporter une participation dégressive au taux plafond départemental applicable en 1993, qui s'éteindra au plus tard le 31 décembre 1999.

3. Les propositions de votre commission des Lois

a) Votre Commission a eu, concernant cet article, le même souci que pour l'article premier de procéder à des ajustements de

calendrier rendus nécessaires par le report de l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour de la session de printemps, au Sénat.

Elle a adopté en ce sens trois amendements homothétiques de ceux proposés à l'article premier, respectivement au premier, au deuxième et au troisième alinéas du nouvel article 15-3.

b) La Commission a également tenu à préciser que le régime d'extinction des contributions communales ne concerne que la participation légale obligatoire, afin de mieux faire ressortir que les participations volontaires par des communes aux dépenses d'investissement des collèges restent possible en dépit des nouvelles dispositions, qu'il s'agisse des dépenses en cours d'amortissement, comme des nouveaux investissements qui seront engagés à partir de 1990.

c) A l'issue d'un débat animé, votre commission des Lois a considéré que réserver le dispositif au présent article aux seules dépenses nouvelles d'investissement créait des disparités de traitement préjudiciables aux communes ayant engagé des opérations d'investissement avant 1990. Pour les investissements réalisés entre 1986 et 1989, la situation de ces communes apparaît d'autant plus pénalisante que les termes de l'article 15-3 de la loi du 22 juillet 1983 dans la rédaction issue de la loi du 25 janvier 1985 leur permettait à bon droit de supposer que leur participation avait un caractère temporaire et serait supprimée au plus tard en 1999. On a vu au 2. ci-dessus qu'en fait ces communes risquent de devoir continuer à verser leur participation au-delà de ce butoir, à taux plein et sans préjudice des participations qu'elles devront verser jusqu'en 1999, au titre de collèges construits à compter du présent exercice.

Votre Commission a en outre relevé qu'il serait paradoxal que le système d'extinction sur dix ans revienne non à clarifier la répartition des compétences entre le département et les communes, mais à pénaliser ces dernières alors que précisément l'objectif poursuivi par le Sénat en 1985 a été de progressivement supprimer la charge qui leur incombait au titre des collèges.

Comme pour les dépenses de fonctionnement, votre commission a souhaité supprimer le dernier alinéa de l'article qui tend à légaliser le taux zéro, tout en précisant par ailleurs que la

participation communale aux dépenses d'investissement peut cesser d'être perçue dès le 1er janvier 1990.

e) A l'instar de ce que prévoit l'article 98 de la loi de finances pour 1987, pour les lycées et autres établissements scolaires du second cycle, votre commission des Lois a enfin estimé nécessaire l'établissement d'un **bilan du transfert de compétences pour les établissements d'enseignement du premier cycle du second degré.**

La montée en puissance spectaculaire de la charge nette supportée par les départements pour le financement des collèges paraît en effet justifier de demander au gouvernement un rapport sur le montant des dépenses déjà effectuées, au regard des ressources de compensation versées par l'Etat. Afin d'avoir une vue prospective des choses, il importe également de connaître avec exactitude pour chaque département l'état du patrimoine transféré et de disposer d'une évaluation des dépenses de fonctionnement et d'équipement encore nécessaires pour la rénovation et l'extension du parc, en fonction de l'évolution prévisible des effectifs des collèges.

Observons que le rapport prévu pour les lycées n'a toujours pas été remis au Parlement. Le rapport demandé par votre commission pour les collèges aura peut être l'avantage de relancer les travaux d'évaluation et de permettre une vue complète de l'ensemble des charges afférentes aux établissements scolaires du second degré.

*

* *

Sous le bénéfice de ces amendements, elle a adopté l'article 3.

*

* *

Sous réserve de l'adoption de ces amendements, votre commission des Lois a adopté l'ensemble du projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Art. 15. - Pour les collèges existants à la date du transfert de compétences ou créés postérieurement à cette date, les communes ou leurs groupements participent aux dépenses de fonctionnement de ces établissements dans les conditions définies ci-après :

1° Le département fixe le taux global de participation des communes ou de leurs groupements qui ne peut excéder le taux moyen réel de participation des communes ou de leurs groupements aux dépenses des collèges nationalisés constaté au cours des quatre derniers exercices connus précédant le transfert dans le ressort du département ;

2° Le département répartit la contribution entre toutes les communes concernées au prorata du nombre d'élèves de chaque commune qui fréquentent un collège, et en fonction du potentiel fiscal de la commune ;

Texte du projet de loi

Article premier

L'article 15 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est complété par les dispositions suivantes :

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Article premier

Alinéa sans modification

Propositions de la commission

Article premier

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la
Commission**

3° Les contributions dont les communes ou leurs groupements sont redevables en application du présent article sont versées directement au département. Lorsqu'un groupement est compétent au lieu et place des communes membres pour la prise en charge des dépenses de fonctionnement d'un ou plusieurs collèges,

ce groupement est assimilé à une commune pour l'application des mécanismes de répartition au niveau du département. Dans ce cas, la contribution réclamée au groupement par le département est ensuite répartie entre les communes membres du groupement, selon les règles statutaires de ce groupement ;

4° La contribution des communes ou de leurs groupements aux dépenses de fonctionnement des collèges constitue une dépense obligatoire ;

5° Pour tenir compte des niveaux de participation des communes constatés à la date du transfert de compétences, les dispositions du présent article seront progressivement mises en oeuvre sur une période n'excédant pas trois ans à compter de cette date ;

6° Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article et fixe notamment la proportion maximale des dépenses pouvant être répartie en fonction du potentiel fiscal

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

«A compter du 1er janvier 1990, la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges, prévue au premier alinéa (1°) du présent article, peut être perçue par les départements dans les conditions ci-après et ce jusqu'à une date qui ne peut être postérieure au 31 décembre 1994.

«Lors de la session budgétaire consacrée à l'adoption de son budget pour l'année 1990, le conseil général fixe :

"1° la date à laquelle le département cesse de percevoir une participation communale aux dépenses de fonctionnement des collèges ;

"2° le rythme annuel de décroissance progressive de cette participation entre le 1er janvier 1990 et le 31 décembre 1994, en prenant pour référence le taux de la contribution des communes fixée pour l'année 1989.

«Il peut décider de supprimer, dès le 1er janvier 1990, la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des collèges.»

Alinéa
modification

sans

"Le conseil général fixe avant le 1er juillet 1990 :

"1° sans modification

"2° le rythme de décroissance de cette participation...

...1989.

Alinéa sans modification

«A compter de l'exercice 1990, la participation obligatoire des communes...

...prévue au deuxième alinéa (1°)...

...1994.

"Le...
...1er octobre 1990 :

"1°...

...collèges, cette date pouvant être le 1er janvier 1990 ;

"2°...

...participation jusqu'au 31 décembre 1994, ...

...1989.

Alinéa supprimé

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Art. 15-1. – La commune propriétaire ou le groupement de communes compétent pour les collèges existants à la date du transfert de compétences, la commune d'implantation ou le groupement de communes compétent pour les collèges créés postérieurement à cette date participent aux dépenses d'investissement de ces établissements à l'exclusion des dépenses afférentes au matériel dans des conditions fixées par convention avec le département.</p> <p>A défaut d'accord entre les collectivités intéressées, la participation des communes ou de leurs groupements est fixée par le représentant de l'Etat en tenant compte notamment du taux moyen réel de participation des communes ou de leurs groupements aux dépenses d'investissement des collèges transférés, constaté au cours des quatre derniers exercices connus précédant le transfert, dans le ressort du département.</p> <p>Les dispositions de l'article L. 221-4 du code des communes sont applicables à la répartition intercommunale des dépenses d'investissement mises à la charge de la commune propriétaire ou de la commune d'implantation en application du présent article.</p>	<p>Art. 2.</p> <p>Le quatrième alinéa de l'article 15-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Art. 2.</p> <p>Sans modification</p>	<p>Art. 2.</p> <p><i>Supprimé</i></p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la
Commission**

**Loi n° 83-663 du 22 juillet
1983 précitée**

Les contributions dont les communes ou leurs groupements sont redevables en application du présent article sont versées directement au département. Elles constituent des dépenses obligatoires. Les contributions mises à la charge d'un groupement de communes compétent pour un ou plusieurs collèges sont réparties entre les communes membres, selon les règles statutaires de ce groupement.

«Les contributions dont les communes ou leurs groupements sont redevables en application du présent article sont versées :

"1° soit directement au département ;

"2° soit à la commune propriétaire ou au groupement compétent pour les collèges existants à la date du transfert de compétence, ou à la commune d'implantation ou au groupement compétent pour les collèges créés postérieurement à cette date. Cette commune ou ce groupement reverse au département les contributions perçues des communes.

«La délibération prise en application de l'article 15-3 ci-après fixe le mode de paiement applicable à compter du 1er janvier 1990.

«Ces contributions constituent des dépenses obligatoires.»

La commune propriétaire ou le groupement de communes compétent continue de supporter la part lui incombant au titre des investissements réalisés avant la date du transfert ou en cours à cette date.



Texte en vigueur

Les contributions aux dépenses d'investissement de la collectivité compétente ou de la collectivité exerçant la responsabilité des opérations d'investissement dans les conditions prévues aux paragraphes VII bis et VII ter de l'article 14 sont calculées hors taxes.

Sauf convention contraire conclue avec les communes ou leurs groupements, le département prend seul en charge les dépenses d'investissement des collèges dont il est propriétaire à la date du transfert.

Texte du projet de loi

Art. 3.

L'article 15-3 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 3.

L'article 15-3 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée est ainsi rédigé :

Propositions de la Commission

Art. 3.

Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Art. 15-3. - Les dispositions des articles 15 et 15-1 de la présente loi ne seront applicables que jusqu'au 1^{er} janvier 1990.

A l'ouverture de la première session ordinaire de 1989-1990, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur les conditions de participation des communes aux dépenses des collèges ainsi que sur leurs incidences sur le financement des budgets locaux, en précisant les modalités selon lesquelles la participation des communes aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges décroît progressivement afin de parvenir à l'extinction de celle-ci à l'expiration d'un délai maximum de dix ans.

«Art. 15-3.- A compter du 1^{er} janvier 1990, la participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges, prévue à l'article 15-1 de la présente loi, peut être perçue par les départements dans les conditions ci-après et ce jusqu'à une date qui ne peut être postérieure au 31 décembre 1999.

«Lors de la session budgétaire consacrée à l'adoption de son budget pour l'année 1990, le conseil général fixe :

"1° la date à laquelle le département cesse de percevoir une participation communale aux dépenses d'investissement des collèges ;

"2° le rythme annuel de décroissance progressive de cette participation entre le 1^{er} janvier 1990 et le 31 décembre 1999, en prenant pour référence le taux de la contribution des communes fixée pour l'année 1989.

«Il peut décider de supprimer, dès le 1^{er} janvier 1990, la participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges.»

«Art. 15-3.- ...
...aux dépenses *nouvelles* d'investissement ...

...1999.

«Le conseil général fixe avant le 1^{er} juillet 1990 :

"1° sans modification

"2° le rythme de décroissance de cette...

...1989.

Alinéa sans modification

«Art. 15-3.- A compter de l'exercice 1990, la participation *obligatoire* des communes aux dépenses d'investissement

...1999.

«Le...
...1^{er} octobre 1990 :

"1°...

...collèges, cette date pouvant être le 1^{er} janvier 1990 ;

"2°...

...participation jusqu'au 31 décembre 1999, ...

...1989.

Alinéa supprimé

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Propositions de la
Commission

"A l'ouverture de la première session ordinaire de 1990-1991, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport annexé au projet de loi de finances, qui appréciera pour chaque département l'évolution des charges résultant des transferts de compétences en matière d'établissements publics et privés de l'enseignement secondaire du premier cycle, compte tenu des dotations générales de décentralisation et des dotations départementales d'équipement des collèges attribuées par l'Etat. A cet effet, il retracera la liste et le montant des dépenses effectuées par l'Etat à la date du transfert de compétences et l'évolution depuis la date de ce transfert du montant des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges ainsi que le montant de la participation des communes à ces dépenses.

"Ce rapport appréciera également l'état du patrimoine transféré aux départements. Il comportera enfin une évaluation du montant des gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements ainsi que du montant des investissements et des équipements nécessaires pour leur rénovation ou leur extension, compte tenu des perspectives démographiques de chaque département."