

N° 351

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1986-1987

Annexé au procès-verbal de la séance du 7 juillet 1987.

PROJET DE LOI

d'amélioration de la décentralisation.

PRÉSENTÉ

Au nom de M. JACQUES CHIRAC,

Premier Ministre,

Par M. Charles PASQUA,

ministre de l'intérieur,

et par M. Yves GALLAND,

ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales,

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Collectivités locales. - Budgets - Chambres régionales des comptes - Communes - Coopération intercommunale - Décentralisation - Départements - Dotation globale d'équipement - Garanties d'emprunt - Régions - Syndicats intercommunaux - Trésoriers payeurs généraux.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La mise en oeuvre de la décentralisation a donné lieu, depuis 1982, à une multiplicité de textes législatifs.

Certaines des dispositions contenues dans ces lois ont créé dans leur application pratique des difficultés en raison de leur excessive complexité ou de leur caractère parfois peu cohérent.

Le Gouvernement ayant souhaité en corriger les imperfections les plus évidentes, tout en simplifiant certaines procédures et en prenant les mesures conservatoires qui s'imposaient, ceci a été fait dans le cadre de la loi du 19 août 1986 portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales.

Parallèlement à l'intervention de ces mesures immédiates, le Gouvernement a engagé une réflexion d'ensemble sur les dispositions à prendre en vue d'améliorer concrètement le fonctionnement des collectivités locales, à l'heure de la décentralisation.

Tel est l'objet du présent projet de loi qui vise à :

- renforcer la solidarité financière au bénéfice des communes rurales et des départements les moins favorisés ;
- réorienter les interventions économiques vers la création d'emplois dans un cadre plus sûr pour les collectivités locales ;
- simplifier le contrôle des comptes et la gestion budgétaire des collectivités locales ;
- favoriser la coopération intercommunale, en assouplissant certaines de ses règles ;
- moderniser le financement des communes et groupements de communes à vocation touristique.

TITRE PREMIER

Dispositions relatives à la dotation globale d'équipement.

S'il est indéniable que les mécanismes de répartition de la dotation globale d'équipement des communes et des départements donnent satisfaction dans l'ensemble, il est néanmoins apparu qu'ils ont pu jouer de manière défavorable à l'encontre des départements ruraux les plus pauvres, et tout particulièrement à l'égard des plus faiblement peuplés d'entre eux.

Cette situation tient notamment à l'importance du critère de la population dans les différents mécanismes de répartition de la dotation et aux mécanismes actuels d'attribution de certains crédits affectés à des actions spécifiques, comme l'aide au remembrement.

Le Gouvernement estime donc indispensable, dans le cadre de son action en faveur des départements les plus défavorisés, de remédier à cette situation en apportant un certain nombre d'aménagements aux règles de répartition de la dotation globale d'équipement.

En outre, un aménagement du régime de la première part de la dotation globale d'équipement des départements est apparu nécessaire pour réduire le déficit engendré par les mécanismes actuels de répartition de cette part.

L'article premier vise à augmenter la part relative de la seconde part de la dotation globale d'équipement des communes.

La répartition des crédits entre les deux parts de la dotation globale d'équipement est actuellement effectuée par le jeu de quatre critères appliqués à l'ensemble des communes soumises à l'une ou l'autre part de la dotation (population, insuffisance de potentiel fiscal, longueur de la voirie, nombre de logements construits au cours des trois dernières années).

Or, il est apparu qu'en 1986 et en 1987, le jeu de ces critères s'est traduit par une diminution du montant total des crédits revenant aux communes soumises, depuis l'entrée en vigueur de la réforme, au régime de la seconde part. Alors que ces communes bénéficiaient en 1984 et 1985 de près de 40 % des crédits de la dotation globale d'équipement revenant aux communes, elles n'ont bénéficié en 1986 et 1987 que de 34 % environ de ces crédits.

Le projet de loi supprime le mécanisme de répartition en fonction de critères dont les effets peuvent varier d'une année sur l'autre, et prévoit que les crédits de la dotation globale d'équipement attribués au titre des communes sont répartis entre les deux parts selon des proportions fixées par la loi.

A partir de 1988, il est prévu que 60 % de ces crédits iront à la première part et 40 % à la seconde. Ces proportions assurent ainsi aux communes relevant de la deuxième part une part de crédits comparable à celle constatée antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 1985.

L'article 2 vise d'une part à rendre plus sélective la majoration en faveur des départements défavorisés et d'autre part à renforcer les mécanismes d'écrêtement de la première part de la dotation globale d'équipement des départements.

En application de la législation actuelle, 80 départements sur 100 remplissent les conditions pour bénéficier de la majoration des attributions de la première part de la dotation globale d'équipement.

L'introduction de critères d'admission plus sélectifs prenant en compte le potentiel fiscal par habitant et le potentiel fiscal par kilomètre carré des départements permettra de recentrer la majoration de la première part sur les départements qui sont réellement les moins favorisés en termes de richesse fiscale et, par suite, d'accroître sensiblement leurs attributions à ce titre.

Par ailleurs, en vertu du quatrième alinéa de l'article 106 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée, les sommes que les départements reçoivent, d'une part au titre de la première part de la dotation globale d'équipement, d'autre part au titre des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1er janvier 1983, sur des crédits désormais inclus dans la dotation globale d'équipement des départements, ne peuvent excéder de plus de 30 % le montant des crédits reçus au titre de ces mêmes concours l'année précédente. En 1985, 29 départements ont été écrêtés en application de ces mesures.

La limitation de l'écrêtement aux augmentations de dotation supérieures à 30 % n'est plus justifiée eu égard au ralentissement de l'inflation et à la diminution en francs courants de la progression de l'investissement public local qui en résulte.

Les dispositions de l'article 2 du projet de loi ont pour effet d'abaisser le seuil d'écrêtement, ce qui permettra de réduire les déficits annuels de la première part, de mettre en répartition des montants de crédits annuels plus importants et de freiner ainsi la tendance à la baisse du taux de concours de cette dotation.

L'article 3 a pour objet de modifier les règles de répartition de la seconde part de la dotation globale d'équipement des départements afin d'augmenter l'efficacité et la sélectivité de l'aide apportée aux interventions des départements en milieu rural.

Il est donc prévu de répartir les crédits de la seconde part dans les conditions suivantes :

- Une première fraction des crédits, représentant au plus 65 % des crédits de la seconde part serait répartie au prorata des subventions versées par chaque département pour la réalisation de travaux d'équipement rural. Les dépenses d'aménagement foncier ne seraient donc plus financées dans ce cadre.

- Une seconde fraction des crédits, à raison de 25 % au plus des crédits de la seconde part, serait répartie au prorata des dépenses d'aménagement foncier réalisées au cours du dernier exercice connu.

Ce nouveau mode de répartition des crédits destinés à l'aménagement foncier permet de mieux dissocier ces dépenses des dépenses d'équipement rural. En outre, alors que l'ancien mode de répartition prenait en compte notamment l'importance des surfaces restant à remembrer, une répartition intégralement au prorata des dépenses effectives de chaque département donnera un caractère plus incitatif à l'aide de l'Etat.

Enfin, le passage de la notion de remembrement à celle d'aménagement foncier permettra aux départements d'outre-mer de bénéficier de cette aide.

- Le solde des crédits de la seconde part aurait pour objet de majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ou dont le potentiel

fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

Le renforcement très net de la sélectivité de la répartition de cette majoration qui résultera de ces dispositions accroîtra sensiblement l'attribution des départements les plus défavorisés dont les besoins en matière d'équipement rural sont les plus importants.

TITRE II

Dispositions relatives aux interventions économiques des collectivités locales.

Article 4 : Modification du régime des interventions économiques des collectivités locales.

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire ont accru les possibilités des collectivités locales d'intervenir dans le domaine économique. Celles-ci peuvent aujourd'hui accorder des aides afin de favoriser le développement économique local, intervenir en faveur des entreprises en difficulté ou afin de maintenir les services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural.

Lorsqu'elles concernent les entreprises en difficulté, les aides économiques peuvent être accordées librement par toutes les collectivités locales.

Une enquête menée auprès des commissaires de la République a clairement mis en lumière les risques auxquels sont exposées plus particulièrement les communes, lorsqu'elles interviennent dans ce domaine.

Au nom de la politique de l'emploi et sous la pression des institutions financières, petites et moyennes communes multiplient souvent leurs engagements dans des proportions démesurées par rapport à leur surface financière, mettant ainsi en péril l'équilibre de leurs budgets.

L'intervention de la commune, le plus souvent, ne permet pas à l'entreprise de surmonter ses difficultés et les fonds publics sont ainsi engagés en pure perte sur des opérations pour lesquelles les intervenants classiques dans le financement des entreprises ont jugé qu'il n'était pas opportun d'apporter une contribution.

Enfin, l'intervention communale peut entraîner des distorsions de concurrence préjudiciables au tissu industriel dans son ensemble.

C'est pourquoi il est proposé de supprimer pour les communes le régime dérogatoire d'octroi des aides aux entreprises en difficulté. Tel est l'objet de l'article 5 du projet qui modifie l'article 5 de la loi du 2 mars 1982.

Pour les régions et départements, le régime dérogatoire d'intervention en faveur des entreprises en difficulté est maintenu. L'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 qui faisait référence pour les régions aux dispositions relatives aux communes doit donc être modifié.

-S'agissant de l'octroi des aides en faveur du développement économique, communes, départements et régions continueront d'intervenir dans les conditions antérieures.

Articles 5 à 7 : Renforcement des conditions d'octroi des garanties d'emprunt.

Le régime des garanties d'emprunt que les collectivités locales peuvent accorder à des personnes de droit privé est actuellement régi par les articles 6-1 et 49 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 et l'article 4-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972.

Ces dispositions ont limité la possibilité de garantie des collectivités locales en imposant que le montant total des annuités des emprunts garantis majoré du montant des annuités de la dette n'excède pas un certain pourcentage, défini par décret.

Or, il ressort de l'examen d'un certain nombre de budgets locaux, que certaines collectivités ont à faire face à de graves difficultés financières, ayant pour origine des garanties accordées inconsidérément à des entreprises privées.

Il convient donc d'encadrer plus rigoureusement cette faculté.

Pour cela, deux séries de mesures sont proposées :

- diviser le risque à l'intérieur du plafond en prévoyant qu'une seule opération ne peut excéder un certain pourcentage du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ;

- limiter à un certain pourcentage de l'emprunt la part de l'emprunt qui peut être garantie par les collectivités locales.

Ces deux règles se cumulent à l'obligation actuelle de respecter le pourcentage limite des recettes de la section de fonctionnement qui est maintenu. Ce dernier plafond fera lui même l'objet d'un aménagement ultérieur par voie réglementaire.

Par ailleurs, il convient de permettre aux collectivités locales de s'associer avec des partenaires privés afin de mutualiser les risques des garanties d'emprunt. Jusqu'à présent les articles 5 et 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 soumettent à la procédure de l'autorisation par décret en Conseil d'Etat la participation au capital de sociétés commerciales.

Il est proposé en ce qui concerne les établissements de crédit ayant pour objet exclusif d'accorder des garanties aux concours financiers accordés à des personnes privées, et notamment à des entreprises nouvellement créées, d'autoriser de plein droit la participation des collectivités locales au capital de ces sociétés dès lors qu'une ou plusieurs sociétés commerciales participent également au capital. Les collectivités locales pourront participer par voie de subvention à la constitution du fonds de garantie auprès de l'établissement de crédit ainsi créé.

Cette disposition vise à alléger la charge des garanties octroyées et supportées directement par les collectivités locales.

TITRE III

Dispositions relatives à la procédure budgétaire et au contrôle financier des comptes des collectivités locales.

Articles 8 à 13 : Les règles relatives à la gestion budgétaire des collectivités locales ne permettent pas de répondre à certaines difficultés auxquelles sont confrontés les exécutifs locaux.

Les dispositions prévues aux articles 8 à 13 visent à introduire plus de souplesse en permettant aux collectivités locales :

- d'engager des opérations nouvelles d'investissement avant le vote du budget primitif qui, le plus souvent, ne peut intervenir avant la notification des informations indispensables à l'élaboration de celui-ci ;

- de faire face à des dépenses supplémentaires d'investissement imprévues sans avoir à réunir à chaque fois l'assemblée délibérante ;

- enfin, d'effectuer globalement des ajustements de crédits de fonctionnement en fin d'exercice durant la journée complémentaire en fonction des engagements de dépense ayant donné lieu à service fait avant le 31 décembre de l'exercice.

Article 14 : Aux termes de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, les chambres régionales des comptes ont pour mission de donner des avis au représentant de l'Etat en matière de contrôle budgétaire des collectivités locales et de juger les comptes des comptables de ces collectivités. En outre, elles peuvent présenter à ces dernières des observations sur leur gestion.

A l'expérience, il est apparu que si les chambres régionales des comptes ont exercé dans de bonnes conditions leur mission en matière de contrôle budgétaire, un certain nombre de difficultés sont apparues en ce qui concerne le contrôle juridictionnel des comptes des comptables des collectivités locales.

C'est pourquoi il est nécessaire de réformer les procédures actuellement en vigueur. Afin de décharger les chambres régionales des comptes et de rapprocher le contrôleur du contrôlé, il est proposé de confier aux trésoriers payeurs généraux et aux receveurs particuliers des finances le soin d'arrêter les comptes des communes de moins de 2 000 habitants, ainsi que des établissements publics qui leur sont rattachés. Toutefois, les chambres régionales des comptes auront toujours la possibilité d'évoquer et d'examiner les comptes ainsi apurés par les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances.

Tel est l'objet de l'article 14 du projet de loi, qui prévoit également que les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances peuvent demander à la chambre régionale des comptes de condamner les comptables qui font l'objet de ce contrôle à une amende dans les conditions fixées par la loi n° 54-1306 du 31 décembre 1954.

TITRE IV

Dispositions relatives à la coopération intercommunale.

Articles 15 à 17 : Assouplissement et allègement des règles relatives au fonctionnement des syndicats de communes.

L'article 15 vise à permettre, dans certains cas, le retrait unilatéral d'une commune d'un syndicat dont elle est membre.

A l'heure actuelle, le retrait d'une commune d'un syndicat est soumis aux conditions prévues par l'article L. 163-16 du code des communes, à savoir :

- consentement préalable du comité syndical statuant à la majorité simple ;
- absence d'opposition de plus d'un tiers des conseils municipaux des communes membres ;
- autorisation donnée par arrêté du préfet.

Or, il se révèle particulièrement choquant qu'une minorité de communes puisse contraindre une commune membre à demeurer contre sa volonté dans un syndicat quand, à la suite de l'entrée en vigueur d'une disposition législative ou réglementaire, cette commune n'a plus aucun intérêt à demeurer membre du syndicat.

Le cas peut, notamment, se produire dans les syndicats à vocation scolaire, ou les syndicats compétents en matière de transport urbain de voyageurs ou de centres de secours contre l'incendie, pour lesquels une décision à caractère réglementaire prise par une autorité extérieure peut avoir pour résultat d'exclure de facto une commune du champ d'intervention du syndicat.

Or, le Conseil d'Etat a estimé que dans cette hypothèse il ne pouvait être dérogé à la procédure normale de retrait et que, en

cas d'opposition du comité syndical ou du tiers des communes membres, la seule solution consisterait, pour le préfet, à prononcer la dissolution du syndicat.

La mesure proposée vise à permettre, dans un cas semblable, à une commune de se retirer de plein droit et unilatéralement du syndicat.

L'autorisation de retrait est donnée par le représentant de l'Etat dans le département qui peut fixer, le cas échéant, les conditions notamment financières et patrimoniales du retrait, après consultation du comité et de la commune "sortante", afin de préserver les intérêts des uns et des autres.

L'article 16 vise à permettre à toute commune membre d'un syndicat de saisir le préfet en vue d'être autorisée à se retirer du syndicat s'il n'est pas tenu compte de sa demande de modification des statuts lorsqu'une disposition statutaire est de nature à compromettre l'un de ses intérêts essentiels.

Une disposition comparable est prévue par l'article L. 122-1-3 du code de l'urbanisme qui permet à une commune de se retirer d'un établissement public de coopération chargé de l'élaboration d'un schéma directeur ou d'un schéma de secteur lorsqu'elle estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis par les dispositions desdits schémas.

L'article 17 a pour objet de permettre la dissolution d'office, par le préfet, des syndicats de communes qui n'exercent plus d'activité depuis deux ans au moins.

En l'état actuel des textes et de la jurisprudence du Conseil d'Etat, la dissolution d'office d'un syndicat ne peut être prononcée que par un décret rendu sur l'avis conforme du conseil général et du Conseil d'Etat.

Elle ne peut être fondée, en principe, que sur des motifs graves de nature à rendre impossible le maintien de l'association entre les communes ou à compromettre l'ordre public.

Dans le cas où un syndicat a cessé toute activité, cette procédure est inapplicable car trop lourde et peu justifiée.

Or, il existe à l'heure actuelle des syndicats qui n'exercent plus aucune activité : le comité syndical ne se réunit plus et aucun budget n'est voté.

Leur maintien peut poser problème car le syndicat demeure juridiquement compétent pour exercer les attributions qui sont les siennes et une commune membre ne peut reprendre pour l'exercer elle-même aucune des compétences transférées au syndicat (C.E. Ass. 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier).

Il est donc proposé de permettre au préfet de prononcer par arrêté, et après consultation des conseils municipaux intéressés, la dissolution des syndicats qui n'exercent plus d'activité depuis deux ans au moins.

Article 18 : Modification des modalités de répartition des ressources des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle entre les communes d'implantation des sites nucléaires et celles où sont situés les barrages réservoirs ou retenues.

Cet article a pour objet de préciser les conditions de répartition du solde des ressources du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle entre les communes d'implantation des barrages réservoirs et retenues destinés à régulariser le débit des fleuves auprès desquels sont situées les centrales nucléaires. Ces communes sont en effet concernées par la répartition conformément à l'article 1648 A II 2° b) du code général des impôts.

Il est proposé de limiter à 8 % du minimum des ressources affectées à la catégorie des communes concernées (soit 40 % des ressources restant à répartir après l'éventuel reversement prioritaire destiné à couvrir certaines annuités d'emprunts), la part revenant aux collectivités d'implantation des barrages ou retenues. Cette disposition a pour objet d'organiser une répartition équitable des ressources du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle entre les communes concernées de par la proximité du site nucléaire et celles plus éloignées qui subissent également un préjudice en raison de l'implantation d'un barrage sur leur territoire. Cette part serait répartie et gérée par les seuls départements où sont situées ces collectivités.

TITRE V

Dispositions relatives au financement des collectivités locales à vocation touristique.

Article 19 : Modification du régime des dotations de la dotation globale de fonctionnement revenant aux communes touristiques.

L'article 19 a pour objet de préciser d'une part, les règles d'éligibilité et de répartition applicables au concours particulier de la dotation globale de fonctionnement versée aux communes touristiques ou thermales et d'autre part le régime de la dotation particulière aux communes à forte fréquentation touristique journalière.

A) S'il conserve les principales dispositions relatives à la dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales contenues dans la loi du 29 novembre 1985, le projet de loi leur apporte cependant des aménagements substantiels permettant de remédier aux défauts majeurs du dispositif actuel et plus particulièrement à l'absence de mécanismes tendant à éviter toute variation trop brutale à la hausse comme à la baisse des attributions reçues par les communes ou les groupements.

Il est ainsi institué, à titre permanent, un dispositif permettant d'éviter toute évolution trop marquée des attributions reçues chaque année par les communes et les groupements au titre de la dotation supplémentaire : la dotation perçue par chaque commune ou groupement ne pourra ni être inférieure à 80 % de la dotation perçue l'année précédente, ni connaître un taux d'augmentation annuel supérieur au double du taux de progression des ressources affectées à ce concours particulier au titre de l'exercice considéré.

Dans le même souci d'éviter toute variation trop accentuée des ressources des collectivités locales, le projet de loi prévoit que l'admission sur la liste des communes et groupements

bénéficiaires de la dotation supplémentaire ne produira son plein effet qu'au terme d'une période de deux ans. S'agissant des communes et groupements qui ne remplissent plus les conditions d'admission, leur "sortie" de la répartition sera étalée sur une période de cinq ans. Dans ces conditions, la garantie du maintien pendant trois ans (de 1986 à 1988) sur la liste des communes touristiques ou thermales, des communes éligibles en 1985, est supprimée.

L'ensemble de ces dispositions n'étant susceptible d'entrer en vigueur qu'à partir de l'exercice 1988, le paragraphe IV de l'article 19 prévoit que pour 1987 la dotation supplémentaire sera attribuée aux seuls communes et groupements qui ont perçu cette dotation en 1986. L'attribution revenant à chaque commune et groupement progressera par rapport à 1986, du taux d'évolution des ressources mises en répartition au titre de la dotation supplémentaire pour 1987.

B) La dotation particulière pour les communes de moins de 2 000 habitants connaissant une forte fréquentation touristique journalière créée par la loi n° 83-1186 du 29 novembre 1983 a pour objet d'apporter une aide particulière à une catégorie spécifique de communes qui, tout en présentant indéniablement un caractère touristique, ne sont toutefois pas éligibles à la dotation supplémentaire pour les communes touristiques ou thermales.

En effet, ces communes, en raison du caractère journalier de leur fréquentation touristique, ne réunissent pas les conditions de capacité d'accueil, notamment en termes de nombre de lits, requis pour pouvoir bénéficier de cette dotation.

Il découle de ces principes que les deux dotations touristiques ne peuvent être cumulées par une même commune.

L'objet du paragraphe III de l'article 19 est de donner une valeur législative à cette règle en l'insérant dans l'article L. 234-13 du code des communes.

Par ailleurs, le paragraphe V du même article a pour objet de supprimer une erreur matérielle dans le texte de l'article L. 234-14 du code des communes : la règle de non cumul prévue par cet article concerne la dotation supplémentaire pour les communes touristiques et thermales et non la dotation particulière pour les communes de moins de 2 000 habitants connaissant une forte fréquentation touristique journalière.

PROJET DE LOI
d'amélioration de la décentralisation.

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi d'amélioration de la décentralisation, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre de l'intérieur et le ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales, qui sont chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE PREMIER

**Dispositions relatives à la dotation
globale d'équipement.**

Article premier.

Les troisième et quatrième alinéas de l'article 103- 1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 sont remplacés par l'alinéa suivant :

"Le montant des crédits restants est réparti entre les deux parts de la dotation globale d'équipement pour 60 % au profit de

la première part et pour 40 % au profit de la seconde part. Ces proportions sont révisées à l'issue de chaque période d'exercice du droit d'option prévue à l'article 103."

Dans le dernier alinéa de l'article 103-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, le mot "six" est supprimé.

Art. 2.

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 106 bis de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 sont remplacés par les alinéas ci-après :

"Le solde est destiné à majorer les attributions reçues, en application du premier alinéa ci-dessus, par les départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements, ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements, ainsi que les attributions des groupements de départements et des syndicats associant des communes ou groupements de communes et des départements ou régions.

Les sommes que les départements recevront chaque année d'une part, en application des deux alinéas ci-dessus, d'autre part au titre des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1er janvier 1983, sur des crédits désormais inclus dans la dotation globale d'équipement des départements, ne pourront excéder le montant des crédits reçus au titre de ces mêmes concours l'année précédente, majoré du double du taux de progression du montant total de la dotation globale d'équipement des départements en autorisations de programme pour l'exercice considéré."

Art. 3.

L'article 106 ter de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. 106 ter.- La seconde part de la dotation globale d'équipement mentionnée à l'article 106 est répartie entre les départements, après avis du comité des finances locales :

a) à raison de 65 % au plus, au prorata des subventions versées par chaque département pour la réalisation de travaux d'équipement rural ;

b) à raison de 25 % au plus, au prorata des dépenses d'aménagement foncier supportées au cours du dernier exercice connu.

Le solde est affecté à la majoration de la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements, ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements."

TITRE II

Dispositions relatives aux interventions économiques des collectivités locales.

Art. 4.

I - Le paragraphe II de l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est remplacé par les dispositions suivantes :

"II- Lorsque son intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente, la commune peut accorder des aides directes et indirectes, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier."

II - La deuxième phrase du premier alinéa du paragraphe II de l'article 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est ainsi rédigée :

"Le département peut passer des conventions avec d'autres départements ou régions concernés et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier."

III - Dans le 6° du paragraphe I de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 les mots "dans les mêmes conditions et limites que celles prévues par les communes par l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982" sont remplacés par les mots "dans les mêmes conditions et limites que celles prévues pour les départements par l'article 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982".

Art. 5.

L'article 6 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. 6.- I - Une commune ne peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement que dans les conditions fixées au I du présent article.

Le montant total des annuités d'emprunts déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti, et du montant des annuités de la dette communale, ne peut excéder un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget communal ; le montant des provisions spécifiques constituées par la commune pour couvrir les garanties et cautions accordées, affecté d'un coefficient fixé par décret, vient en déduction des annuités d'emprunts garanties ou cautionnées.

Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigibles au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage défini par décret, du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent.

La quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder un pourcentage fixé par décret.

Aucune stipulation ne peut faire obstacle à ce que la mise en jeu des garanties ou cautions accordées par une commune porte, au choix de celle-ci, soit sur la totalité du concours, soit sur les annuités déterminées par l'échéancier contractuel.

Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par une commune pour les opérations de construction, d'acquisition, ou d'amélioration de logements réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat.

II - Par dérogation aux dispositions du III de l'article 5 de la présente loi, une commune, seule ou avec d'autres collectivités territoriales, peut participer au capital d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé, et notamment celles qui exploitent des entreprises nouvellement créées, dès lors qu'une ou plusieurs sociétés commerciales participent également au capital de cet établissement de crédit.

La commune peut participer par versement de subventions à la constitution de fonds de garantie auprès de l'établissement de crédit mentionné à l'alinéa précédent. La commune passe avec l'établissement de crédit une convention déterminant notamment l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds de garantie ainsi que les conditions de restitution des subventions versées en cas de modification ou de cessation d'activité de ce fonds.

Un décret en Conseil d'Etat détermine la proportion maximale de capital de l'établissement de crédit susceptible d'être détenue par les collectivités territoriales, ainsi que les modalités d'octroi des garanties et notamment la quotité garantie par l'établissement."

Art. 6.

L'article 49 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. 49.- I - Un département ne peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement que dans les conditions fixées au I du présent article.

Le montant total des annuités d'emprunts déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti, et du montant des annuités de la dette départementale ne peut excéder un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget départemental ; le montant des provisions spécifiques constituées par le département pour couvrir les garanties et cautions accordées, affecté d'un

coefficient fixé par décret, vient en déduction des annuités d'emprunts garanties ou cautionnées.

Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigibles au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage défini par décret, du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent.

La quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder un pourcentage fixé par décret.

Aucune stipulation ne peut faire obstacle à ce que la mise en jeu des garanties ou cautions accordées par un département porte, au choix de celui-ci, soit sur la totalité du concours, soit sur les annuités déterminées par l'échéancier contractuel.

Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par un département pour les opérations de construction, d'acquisition, ou d'amélioration de logements réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat.

II - Par dérogation aux dispositions du III de l'article 48 de la présente loi, un département, seul ou avec d'autres collectivités territoriales, peut participer au capital d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des entreprises privées, et notamment à des entreprises nouvellement créées, dès lors qu'une ou plusieurs sociétés commerciales participent également au capital de cet établissement de crédit.

Le département peut participer par versement de subventions à la constitution de fonds de garanties auprès de l'établissement mentionné à l'alinéa précédent. Le département passe avec l'établissement de crédit une convention déterminant notamment l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds de garantie ainsi que les conditions de restitution des subventions versées en cas de modification ou de cessation d'activité de ce fonds.

Un décret en Conseil d'Etat détermine la proportion maximale de capital de l'établissement de crédit susceptible d'être détenue par les collectivités territoriales, ainsi que les modalités d'octroi des garanties et notamment la quotité garantie par l'établissement."

Art. 7.

L'article 4-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. 4-1.- I - Une région ne peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement que dans les conditions fixées au I du présent article.

Le montant total des annuités d'emprunts déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti, et du montant des annuités de la dette régionale, ne peut excéder un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget régional ; le montant des provisions spécifiques constitué par la région pour couvrir les garanties et cautions accordées, affecté d'un coefficient fixé par décret, vient en déduction des annuités d'emprunts garanties ou cautionnées.

Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigibles au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage défini par décret, du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent.

La quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder un pourcentage fixé par décret.

Aucune stipulation ne peut faire obstacle à ce que la mise en jeu des garanties ou cautions accordées par une région porte, au choix de celle-ci, soit sur la totalité du concours, soit sur les annuités déterminées par l'échéancier contractuel.

Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux garanties d'emprunt ou aux cautionnements accordés par une région pour les opérations de construction, d'acquisition, ou d'amélioration de logements réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat.

II - Une région peut, seule ou avec d'autres collectivités territoriales, participer au capital d'un établissement de crédit

ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des personnes privées, et notamment à des entreprises nouvellement créées, dès lors qu'une ou plusieurs sociétés commerciales participent également au capital de cet établissement de crédit.

La région peut participer par versement de subventions à la constitution de fonds de garantie auprès de l'établissement mentionné à l'alinéa précédent. La région passe avec l'établissement de crédit une convention déterminant notamment l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds de garantie ainsi que les conditions de restitution des subventions versées en cas de modification ou de cessation d'activité de ce fonds.

Un décret en Conseil d'Etat détermine la proportion maximale de capital de l'établissement de crédit susceptible d'être détenue par les collectivités territoriales, ainsi que les modalités d'octroi des garanties et notamment la quotité garantie par l'établissement."

TITRE III

Dispositions relatives à la procédure budgétaire et au contrôle financier des comptes des collectivités locales.

Art. 8.

Le premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est complété comme suit :

"En outre, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 31 mars, en l'absence d'adoption du budget avant cette date, le maire peut, sur autorisation du conseil municipal, engager, liquider et mandater des dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, hors remboursement de la dette. Les crédits correspondants sont inscrits au budget lors de son adoption. L'autorisation mentionnée au présent alinéa précise le montant et l'affectation des crédits."

Art. 9.

L'article L. 221-6 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. L. 221-6.- Le conseil municipal peut porter au budget tant en section d'investissement qu'en section de fonctionnement un crédit pour dépenses imprévues. Pour chacune des deux sections du budget, ce crédit ne peut être supérieur à 5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la section.

Les dépenses inscrites à la section d'investissement en application de l'alinéa précédent ne peuvent être financées par l'emprunt."

Au 3ème alinéa de l'article L. 221-7 du code des communes le mot "urgentes" est supprimé.

Art. 10.

Le deuxième alinéa de l'article 63 de la loi du 10 août 1871 est remplacé par les dispositions suivantes : "Les dispositions des articles L. 221-6 et L. 221-7 du code des communes s'appliquent aux départements."

Art. 11.

Le a) de l'article 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 est remplacé par les dispositions suivantes :

"a) Les articles 19, 20, 29, 30, 31, 32, 36 bis, 54, et le 2ème alinéa de l'article 63 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux ;".

Art. 12.

Il est ajouté à la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, un article 8-1 ainsi rédigé :

"Art. 8-I.- Dans le délai d'un mois suivant la fin de l'exercice budgétaire, le conseil municipal peut apporter au budget les modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la

réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections du budget ou entre les deux sections.

Les modifications budgétaires prévues au présent article doivent intervenir au plus tard dix jours avant la fin de la période mentionnée au premier alinéa. Les délibérations relatives à ces modifications doivent parvenir au représentant de l'Etat au plus tard cinq jours après le délai limite fixé pour leur adoption."

Art. 13.

Le premier alinéa de l'article 51 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, est remplacé par les dispositions suivantes :

"Les dispositions des articles 7, 8, 8-1, 9-1, 9- 2, 9-3 et 13 de la présente loi sont applicables au budget du département."

Art. 14.

I - Le premier alinéa de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est complété par les dispositions suivantes :

"Toutefois les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances procèdent, dans des conditions définies par décret, à l'apurement administratif des comptes des communes de moins de 2.000 habitants et de leurs établissements publics, ainsi que des groupements de communes dont la population totale n'excède pas 2.000 habitants. L'apurement s'exerce sous le contrôle de la chambre régionale des comptes qui peut exercer un droit d'évocation et de réformation. Le droit d'évocation ne peut toutefois s'exercer au-delà du délai d'un an à dater de la décision définitive rendue par le trésorier payeur général ou le receveur particulier des finances."

Au début du 2ème alinéa du même article le mot : "Elle" est remplacé par les mots : "La chambre régionale des comptes".

II - Le premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes est remplacé par les dispositions suivantes :

"Sous réserve des dispositions du premier alinéa de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, la chambre régionale des comptes statue en premier ressort à titre provisoire ou définitif, sur les comptes des comptables publics des collectivités territoriales de son ressort ou de leurs établissements publics."

III - Il est ajouté à l'article 3 de la loi n° 82- 594 du 10 juillet 1982 le quatrième alinéa ci-après :

"Lorsque les trésoriers payeurs généraux ou les receveurs particuliers des finances procèdent à l'apurement des comptes dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, les comptables des communes, des établissements publics communaux et des groupements de communes intéressés peuvent, sur la demande du trésorier payeur général ou du receveur particulier des finances, être condamnés par la chambre régionale des comptes à une amende dans les conditions fixées pour la Cour des Comptes par la loi n° 54-1306 du 31 décembre 1954. Le produit de ces amendes est attribué à la commune, au groupement de communes ou à l'établissement public local intéressé."

IV - Les premiers comptes apurés par les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances en application du présent article sont ceux de la gestion de 1987.

TITRE IV

Dispositions relatives à la coopération intercommunale.

Art. 15.

Il est ajouté au code des communes, l'article L. 163-16-1 ci-après :

"Art. L. 163-16-1.- Par dérogation aux dispositions de l'article L. 163-16, une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer du syndicat si, par suite d'une modification de la réglementation ou de la situation de la commune au regard de cette réglementation cette commune n'a plus aucun intérêt à participer au syndicat.

La commune qui est admise à se retirer du syndicat continue à supporter proportionnellement à sa contribution aux dépenses du syndicat, le service de la dette pour tous les emprunts contractés par cet établissement pendant la période au cours de laquelle elle en était membre.

Le représentant de l'Etat dans le département fixe, à défaut d'accord, les autres conditions, en particulier financières et patrimoniales, du retrait, après avis du comité syndical et du conseil municipal de la commune intéressée."

Art. 16.

Il est ajouté au code des communes l'article L. 163-16-2 ci-après :

"Art. L. 163-16-2.- Lorsque le comité syndical rejette une demande d'une commune membre du syndicat tendant à la

modification d'une disposition statutaire de nature à compromettre un de ses intérêts essentiels, la commune peut demander au représentant de l'Etat d'autoriser son retrait, dans les conditions prévues au présent alinéa. La commune qui est admise à se retirer du syndicat continue à supporter, proportionnellement à sa contribution aux dépenses du syndicat, le service de la dette pour tous les emprunts contractés par cet établissement pendant la période au cours de laquelle elle en était membre. Le représentant de l'Etat fixe les autres conditions, en particulier financières et patrimoniales du retrait."

Art. 17.

Il est ajouté à l'article L. 163-18 du code des communes un quatrième alinéa ainsi rédigé :

"Le syndicat qui n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissous par arrêté du représentant de l'Etat dans le département après avis des conseils municipaux."

Art. 18.

Le 2° du II de l'article 1648 A du code général des impôts est complété comme suit :

"Les communes mentionnées au b) ci-dessus bénéficient d'une fraction égale à 8 % du minimum des ressources réservées à la catégorie définie au 2°. Cette fraction est répartie par le conseil général du département où sont situées les communes d'implantation du barrage ou par une commission interdépartementale lorsque les communes sont situées sur le territoire de plusieurs départements."

TITRE V

Dispositions relatives au financement des collectivités locales à vocation touristique.

Art. 19.

I - Le chiffre "I" est inséré au début du premier alinéa de l'article L. 234-13 du code des communes et le chiffre "II" est inséré au début du sixième alinéa du même article.

II - Dans le premier alinéa de l'article L. 234-13 du code des communes les mots "les communes touristiques ou thermales et leurs groupements" sont remplacés par les mots "les communes et les groupements de communes touristiques et thermaux".

III - Le troisième alinéa de l'article L. 234-13 du code des communes est supprimé.

IV - Dans le 3° du cinquième alinéa de l'article L. 234-13 du code des communes, les mots "perçu par ces communes" sont remplacés par les mots "perçu sur le territoire de ces communes".

V - Entre le cinquième et le sixième alinéa de l'article L. 234-13 du code des communes sont insérés les alinéas suivants :

"La dotation perçue par chaque commune ou groupement ne peut, ni être inférieure à 80 % de la dotation perçue l'année précédente, ni connaître un taux d'augmentation annuelle supérieur au double du taux d'évolution des ressources affectées à la dotation supplémentaire au titre de l'exercice considéré.

Les communes et groupements qui remplissent pour la première fois les conditions pour bénéficier de la dotation

supplémentaire perçoivent la première année une attribution égale à la moitié de celle qui résulte de l'application des dispositions mentionnées au cinquième alinéa ci-dessus.

La dotation revenant aux communes et aux groupements qui cessent de remplir les conditions pour être inscrits sur la liste des communes et groupements bénéficiaires de la dotation supplémentaire, est égale la première année à 80 % de la dotation perçue l'année précédente. Pour les années ultérieures ce pourcentage est diminué de 20 points par an.

Dans le cas où une commune ou un groupement qui avait cessé de remplir les conditions d'attribution de la dotation supplémentaire, les réunit à nouveau, cette collectivité reçoit une dotation calculée conformément aux dispositions du septième alinéa ci-dessus sans que celle-ci puisse être inférieure à celle résultant des dispositions du huitième alinéa ci-dessus."

VI - L'article L. 234-13 du code des communes est complété par un dernier alinéa ainsi rédigé :

"Lorsqu'une commune remplit les conditions requises pour bénéficier à la fois de la dotation supplémentaire mentionnée au paragraphe I ci-dessus et de la dotation particulière prévue au présent paragraphe, seule la plus élevée des deux dotations lui est versée."

VII - Pour 1987, la dotation supplémentaire prévue au paragraphe I de l'article L. 234-13 du code des communes est attribuée aux seules communes et groupements de communes qui ont perçu cette dotation en 1986.

L'attribution revenant à chaque commune ou groupement de communes est égale au montant des sommes perçues à ce titre en 1986, majoré du taux d'évolution des ressources mises en répartition au titre de la dotation supplémentaire pour l'exercice 1987.

Pour l'application des dispositions du présent paragraphe, il n'est pas tenu compte des attributions versées aux communes ou groupements ayant fait l'objet en 1985 d'une inscription spéciale sur la liste des communes et groupements bénéficiaires de la dotation supplémentaire en tant que nouvelle station touristique ou thermale.

VIII - Dans le cinquième alinéa de l'article L. 234-14 du code des communes, les mots "dotation particulière" sont remplacés par les mots "dotation supplémentaire".

IX - A la fin du a) de l'article L. 234-21-1 du code des communes les mots "à l'article L. 234-15" sont remplacés par les mots "au paragraphe I de l'article L. 234- 13 et à l'article L. 234-15".

Fait à Paris, le 1^{er} juillet 1987.

Signé : JACQUES CHIRAC

Par le Premier ministre

Le ministre de l'intérieur,

Signé : CHARLES PASQUA

Le ministre délégué
auprès du ministre de l'intérieur,
chargé des collectivités locales,

Signé : YVES GALLAND