

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Direction générale des collectivités locales

Sous-direction des finances locales
et de l'action économique

Bureau des budgets locaux
et de l'analyse financière

Circulaire du 17 février 2009 relative au recensement des communes connaissant des difficultés financières particulières justifiant l'attribution d'une subvention exceptionnelle au titre de l'année 2009

NOR : INTB0900015C

Références :

Articles L. 1524-4, L. 1612-5, L. 1612-14, L. 2335-2 et D. 2335-3 du CGCT ;

Article 15 du décret n° 85-260 du 22 février 1985 modifié ;

Circulaire du 19 avril 1983 relative au contrôle budgétaire des actes des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics (JO du 31 mai 1983).

*La ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
à Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département de métropole.*

La présente circulaire a pour objet :

- de rappeler les règles d'attribution des subventions exceptionnelles aux communes connaissant des difficultés financières ;
- de procéder au recensement par les préfetures des communes remplissant ces critères d'attribution ;
- d'assurer le suivi de la situation financière des communes qui ont bénéficié de telles subventions au titre des dix années antérieures (1998-2008).

L'article L. 1524-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que des subventions exceptionnelles peuvent être accordées par l'Etat à des communes confrontées à des situations financières particulièrement graves à la suite de circonstances anormales.

Ces subventions sont financées sur les crédits budgétaires de la mission « relations avec les collectivités territoriales » (programme 122 concours spécifiques et administration », action 1 « aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »).

Au titre de l'année 2008, 1 315 000 € ont été attribués à quatre communes en difficulté.

I. – L'ATTRIBUTION DE SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Cette aide de l'Etat ne doit pas être considérée comme un moyen habituel de financement et n'a pas vocation à financer la totalité du déséquilibre, mais plutôt à favoriser la mise en place d'un plan de redressement. Elle vient donc en complément de mesures locales. En l'absence d'effort significatif de la collectivité locale, aucune subvention ne sera accordée afin de garantir à ce dispositif son rôle incitatif.

1.1. Les conditions d'attribution de ces subventions sont strictement encadrées

Les articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, à des communes « dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières ». Ces subventions de fonctionnement n'ont pas d'affectation spéciale (livre III, titre III, chapitre V, section II du CGCT).

Par ailleurs, ces subventions ne sauraient être versées à une commune dont les difficultés financières proviennent de sa participation au capital d'une société d'économie mixte locale ou de la garantie qu'elle a accordée aux emprunts contractés par une telle société (art. L. 1524-4 du CGCT).

1.1.1. Le budget de la collectivité doit avoir été adopté en déséquilibre

Une commune ne peut bénéficier d'une subvention exceptionnelle que si son budget a été voté en déséquilibre, selon la définition donnée par l'article L. 1612-4 du CGCT.

Toutefois, cette subvention n'a en principe pas vocation à financer un déséquilibre résultant essentiellement d'un déficit de la section d'investissement. Celui-ci doit en effet être apuré par une réduction des programmes d'équipement, par des recettes propres à la section d'investissement ou, le cas échéant, par une augmentation de l'autofinancement.

1.1.2. Ce déséquilibre a entraîné une saisine de la chambre régionale des comptes

La subvention exceptionnelle ne peut être accordée qu'après examen préalable par la chambre régionale des comptes (CRC) de la situation de la commune concernée. Cet examen intervient après une saisine, déclarée recevable, du budget communal au titre de l'article L. 1612-5 ou L. 1612-14 du CGCT.

A l'occasion de cette procédure, la chambre régionale des comptes est amenée à proposer des mesures de redressement (diminution des charges de fonctionnement, report des investissements non strictement nécessaires, hausse des taux de fiscalité locale) permettant un retour à l'équilibre pour l'année budgétaire.

Pour certaines collectivités, le retour à l'équilibre peut s'avérer plus long, voire relever, selon les termes du juge des comptes, de la « formalité impossible ». Alors, lorsque les mesures de redressement préconisées par la CRC ne permettent pas de résorber le déficit de la section de fonctionnement, ou encore lorsque ces mesures ne sauraient être appliquées dans leur intégralité en raison de la situation locale, l'attribution d'une subvention exceptionnelle d'équilibre peut être envisagée.

1.2. *Loin d'être systématique, l'attribution d'une subvention exceptionnelle doit faire l'objet d'une concertation entre la préfecture concernée et la direction générale des collectivités locales*

Dans la très grande majorité des cas, l'examen des dossiers d'attribution de subventions exceptionnelles fait suite au recensement effectué par vos soins ainsi qu'à une demande exprimée par le préfet. Cette saisine doit, dans la mesure du possible, être concomitante à celle de la chambre régionale des comptes.

C'est le bureau des budgets locaux et de l'analyse financière de la DGCL qui assure l'instruction de ces dossiers, en liaison avec vos services.

Les services préfectoraux sont invités, lors de la période d'examen de ces demandes, à ne prendre aucun engagement vis-à-vis des collectivités concernées. Les décisions d'attribution relèvent de la compétence exclusive du ministre. En outre, lorsque son principe a été retenu, le montant de la subvention exceptionnelle ne représente généralement qu'une part très minoritaire du besoin de financement de la commune en difficulté. Elle doit néanmoins permettre de susciter l'élaboration d'un plan de redressement comportant des engagements significatifs de la collectivité (hausse sensible de la fiscalité locale directe et réduction concomitante des charges) ainsi qu'un éventuel rééchelonnement de la dette avec ses créanciers.

C'est pourquoi une stratégie concertée doit être mise en place entre la préfecture et la DGCL, notamment à l'occasion du règlement d'office du budget. Un budget réglé d'office en déficit ne saurait constituer un motif suffisant pour l'attribution d'une subvention exceptionnelle égale à ce déficit.

Par ailleurs, les crédits budgétaires réservés pour ce dispositif étant limités, toutes les demandes ne sauraient être satisfaites, surtout lorsque des solutions structurelles peuvent être trouvées pour rétablir l'équilibre budgétaire de la collectivité. Dans tous les cas, le meilleur effet levier est recherché, ce qui exclut l'attribution d'une subvention aux collectivités qui s'abstiennent de tout effort substantiel.

Enfin, un contrôle attentif est exercé par la Cour des comptes sur l'emploi de ces crédits, la liste des communes bénéficiaires étant publiée chaque année dans le rapport sur l'exécution de la loi de finances.

1.3. *Procédure à suivre pour solliciter l'attribution d'une subvention exceptionnelle pour une commune*

1.3.1. Rappel

Conformément à la circulaire NOR : *LBLB0310020C* du 10 mars 2003, il vous est rappelé qu'il convient d'informer systématiquement le directeur des services fiscaux de tous les cas de saisine de la chambre régionale des comptes d'un budget primitif, en application des articles L. 1612-2 et suivants du CGCT, afin de permettre à celui-ci de suspendre les travaux de confection des rôles jusqu'à achèvement de la procédure de règlement du budget prévue aux articles L. 1612-2 ou L. 1612-5 et suivants du même code.

En effet, en application des articles L. 1612-2 et suivants du CGCT, la procédure de règlement du budget primitif peut aboutir à une modification des taux d'imposition des quatre taxes directes locales qui ont été initialement adoptés par le conseil municipal et ont pu être notifiés au directeur des services fiscaux antérieurement à la saisine de la chambre.

Une telle situation entraîne des difficultés techniques dans la mesure où elle peut conduire les services des impôts à reprendre les travaux de confection des rôles pour intégrer des nouveaux taux d'imposition. Ainsi, l'information du directeur des services fiscaux évite d'alourdir inutilement la tâche des centres départementaux d'assiette des impôts, chargés de l'établissement des rôles d'impôts directs locaux.

1.3.2. Constitution du dossier d'examen

Si vous souhaitez solliciter une subvention exceptionnelle pour une commune qui répondrait aux critères précités, vous devez transmettre un dossier comprenant, outre une estimation du montant de la subvention, les éléments suivants :

- le budget primitif de l'exercice considéré ;
- une analyse financière de la commune ;
- les années de présence de la commune dans le réseau d'alerte ;
- l'état 1259 relatif au taux des quatre taxes directes ainsi que celui de l'exercice précédent ;
- le précédent budget supplémentaire ;
- le dernier compte administratif établi ;
- une copie du (ou des) avis de la CRC ;
- une copie du ou des délibérations du conseil municipal apportant ou non des modifications au budget conformément à l'avis de la CRC ;
- le cas échéant, une copie de l'arrêté préfectoral de règlement du budget ;
- le cas échéant, une copie du (ou des) courriers des élus demandant une aide exceptionnelle ;
- un relevé d'identité bancaire du compte de la commune ouvert chez le comptable. Votre attention est attirée sur le fait que ce document doit être parfaitement lisible et exploitable comportant l'intégralité des numéros de comptes ;
- les SIREN et/ou SIRET de la commune et du comptable ;
- l'adresse et le code postal de la mairie et celle du comptable.

Ce dossier doit être transmis dès que possible à la direction générale des collectivités locales, sous-direction des finances locales et de l'action économique, bureau des budgets locaux et de l'analyse financière, 2, place des Saussaies, 75800 Paris.

Par ailleurs, j'attire votre attention sur le fait qu'une communication rapide de ces éléments est essentielle à une instruction des demandes par mes services le plus en amont possible.

En pratique, l'essentiel du travail d'instruction est réalisé au cours de l'été et des propositions d'arbitrage sont transmises dès le mois de septembre au cabinet du ministre, qui arrête ultérieurement les attributions. Ce calendrier aboutit souvent à des attributions en toute fin d'année, au cours du mois de décembre. Des demandes de subvention formulées tardivement encourent donc le risque de ne plus pouvoir être prises en compte.

C'est pourquoi, compte tenu des délais propres aux procédures de contrôle budgétaire devant les chambres régionales des comptes, et compte tenu des difficultés possibles d'obtention de certains documents, vous êtes invités à adresser dès que possible à mes services un premier dossier partiel (BP 2009, dernier CA disponible, états 1259, données du réseau d'alerte), qui sera complété ensuite par les éléments manquants au fur et à mesure de leur disponibilité.

II. – LE RECENSEMENT DES COMMUNES CONNAISSANT DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES GRAVES

Afin de déterminer les montants qui seraient susceptibles d'être sollicités, vous voudrez bien recenser les communes de votre département, remplissant les conditions définies ci-dessus, à l'aide du tableau ci-joint (annexe I).

Les communes mentionnées dans ce tableau seront celles dont le budget primitif a fait l'objet d'une saisine déclarée recevable par la CRC au titre de l'article L. 1612-5 du CGCT ou d'une transmission du budget primitif au titre de l'article L. 1612-14 du CGCT.

Je vous prie de bien vouloir me transmettre ce tableau pour le 30 juin 2009.

III. – L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES AYANT DÉJÀ BÉNÉFICIÉ D'UNE SUBVENTION EXCEPTIONNELLE

Pour assurer un meilleur suivi des communes ayant bénéficié d'une subvention exceptionnelle d'équilibre au titre de l'article L. 2335-2 du CGCT ou du dispositif de compensation des pertes de bases de taxe professionnelle, il est nécessaire de recueillir des informations succinctes sur l'évolution de leur situation financière. De telles informations permettront de mieux évaluer l'impact du versement de ces subventions sur la politique de redressement de chaque commune.

A cette fin, je vous serais obligé de compléter le tableau joint en annexe 2 de la présente circulaire et de me le renvoyer au plus tard le 30 juin 2009.

Ce tableau devra être accompagné d'un bref commentaire sur l'évolution des finances de chaque commune depuis le versement de la subvention. Dans le cas d'un plan pluriannuel de redressement, vous expliquerez dans quelle mesure les objectifs du plan ont pu être respectés par la commune et, le cas échéant, les raisons de son échec.

Pour toutes autres questions, vous pouvez contacter le bureau des budgets locaux et de l'analyse financière au 01-49-27-47-26 ou par messagerie informatique à l'adresse suivante : sdflae-fl3.dgcl@interieur.gouv.fr

Pour la ministre et par délégation :

*Le directeur général
des collectivités territoriales,*

E. JOSSA

ANNEXE I

Département :

Commune(s) connaissant de graves difficultés financières

COMMUNE Nombre d'habitants	MONTANT du dernier déficit connu (en K€)	FONDEMENT de la saisine de la CRC Orientations de l'avis (le cas échéant)	ORIGINES des difficultés de la commune (garanties d'emprunts, SEM, endettement...)	RÉSEAU d'alerte	MONTANT estimé de la subvention nécessaire (en K€)	INTERVENANT ayant sollicité la subvention (maire, député, sénateur...)	ANCIENNETÉ du dossier Subventions déjà versées en K€ (L. 2335-2, FNPTP part résiduelle)	AUTRES OBSERVATIONS

Exemples du type d'information recherché pour chaque colonne

COMMUNE Nombre d'habitants	MONTANT du dernier déficit connu (en K€)	FONDEMENT de la saisine de la CRC Orientations de l'avis (le cas échéant)	ORIGINES des difficultés de la commune (garanties d'emprunts, SEM, endettement...)	RÉSEAU d'alerte	MONTANT estimé de la subvention nécessaire (en K€)	INTERVENANT ayant sollicité la subvention (maire, député, sénateur...)	ANCIENNETÉ du dossier Subventions déjà versées en K€ (L. 2335-2, FNPTP part résiduelle)	AUTRES observations
Test (5 500 hab)	BP 2008 : 100 K€ Section de fonct. : - 70 K€ Section d'inv. : - 30 K€	Saisine au titre du L. 1612-5 : - déficit réévalué (130 K€) - hausse de la fiscalité (+ 50 K€) - baisse des investissements (- 30 K€) - déficit incompressible : 50 K€	Endettement élevé (financement d'un lotissement)		50 K€	Jean-Pierre Dupondt (député-maire de Test)	- demandes de subventions en 2003 et 2005. - 2003 (L. 2335-2) : 50 K€	

ANNEXE II

Département :

Suivi des communes ayant bénéficié d'une subvention exceptionnelle d'équilibre

COMMUNE Nombre d'habitants	MONTANT de la subvention obtenue chaque année (en K€) (L. 2335-2, FNPTP part résiduelle)	ORIGINES des difficultés de la commune et montant du déficit lors du versement de la subvention	SITUATION en 2008 : BP 2008 CA 2007	SAISINE de la CRC Orientation de l'avis	APPRÉCIATION du redressement de la commune	AUTRES observations

Exemples du type d'information recherché pour chaque colonne

COMMUNE Nombre d'habitants	MONTANT de la subvention obtenue chaque année (en K€) (L. 2335-2, FNPTP part résiduelle)	ORIGINES des difficultés de la commune et montant du déficit lors du versement de la subvention	SITUATION en 2008 : BP 2008 CA 2007	SAISINE de la CRC Orientations de l'avis	APPRÉCIATION du redressement de la commune	AUTRES observations
Test (5 500 hab.)	L. 2335-2 2001 : 15 K€ 2002 : 15 K€ 2003 : 12 K€	Construction d'un parking : dépense obligatoire. Important volume de dépenses engagées non mandatées	BP 2008 : Equilibre	Pas de saisine CRC depuis 2003 (fin du plan de redressement)	Situation financière délicate	Frein à l'investissement