

N° 427

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} juillet 1986

PROPOSITION DE LOI

portant sur diverses dispositions d'ordre financier en faveur des communes ou collectivités locales.

PRÉSENTÉE

Par MM. Camille VALLIN, Jacques EBERHARD, Mme Marie-Claude BEAUDEAU, MM. Bernard-Michel HUGO, Fernand LEFORT, Pierre GAMBOA, Mmes Hélène LUC, Danielle BIDARD-REYDET, MM. Jean-Luc BÉCART, Serge BOUCHENY, Jean GARCIA, Charles LEDERMAN, James MARSON, René MARTIN, Mme Monique MIDY, MM. Louis MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande FERLICAN, MM. Ivan RENAR, Marcel ROSETTE, Guy SCHMAUS, Paul SOUFFRIN, Hector VIRON, Marcel GARGAR.

Senateurs

(Renvoyée à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement)

Collectivités locales. — C.A.L.C.I. — Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. — C.N.R.A.C.I. — Dotation globale d'équipement — Dotation globale de fonctionnement — Emprunts — Fonds de compensation de la TVA — Fonds spécial d'investissement routier

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'établissement de leur budget pose, chaque année, aux communes, de redoutables problèmes. En dépit de mesures draconiennes d'économie, tant en matière d'investissement que de fonctionnement, il est difficile à la plupart d'entre elles de l'équilibrer, en limitant la hausse des impôts locaux à celle de l'inflation. Depuis un certain nombre d'années, on assiste à une véritable explosion de la fiscalité locale, qui augmente beaucoup plus vite que celle de l'État. Il y a, d'ailleurs, quelque chose de choquant à entendre les gouvernements successifs annoncer la baisse des impôts d'État alors que leur politique, qui transfère sans cesse de nouvelles charges financières sur les collectivités locales, tout en pesant en baisse sur leurs ressources, les contraignent, à leur corps défendant, à augmenter les leurs. De là à laisser entendre que les élus locaux seraient de mauvais gestionnaires, il n'y a qu'un pas, que certains ne manquent pas de franchir.

*
* *

La vérité, c'est que les communes, dans leur grande majorité, souffrent d'une insuffisance notoire de moyens financiers, par rapport aux charges qu'elles doivent assumer.

Les concours financiers de l'État sont insuffisants. Ils représentent, pour toutes les collectivités territoriales, (régions, départements, communes) 10 % seulement du budget de l'État. Mais, en vérité, pour déterminer quel est l'effort financier réel de l'État, il faut retirer de ces concours, la D.G.F., le F.C.T.V.A. et le remboursement des exonérations du foncier bâti qui ne sont pas de vrais concours, car ils ne sont que la compensation de recettes dont les communes ont été privées. Par exemple, la compensation de la taxe locale supprimée, n'a rien coûté à l'État puisqu'il a, à cette occasion, étendu l'assiette de la T.V.A. au commerce de détail, ce qui lui a

rapporte plus qu'il ne donnait... Le F.C.T.V.A. n'est que le remboursement d'un impôt indu que paient à l'Etat les collectivités locales et encore il faut rappeler que la T.V.A. payée sur les dépenses de fonctionnement est hélas exclue du remboursement lequel ne s'effectue, rappelons le encore, qu'avec deux ans de décalage, c'est-à-dire avec de l'argent dévalué. Quant au foncier bâti, le remboursement de l'exonération ne fait que compenser une recette perdue sur décision du pouvoir central.

Si l'on retire le montant de ces remboursements, les concours financiers réels de l'Etat : 16.995 millions de francs pour 1986, ne représentent que 1,7 % du budget ! Ce qui est dérisoire.

*
* *

La dotation globale d'équipement s'élève à 2 milliards 550 millions pour les communes, alors que ces dernières sont le premier investisseur public, puisqu'elles réalisent plus de la moitié des investissements civils de la Nation. A elles seules, en effet, elles sont responsables de 91 % du développement rural, de 87 % des équipements sociaux culturels, de 75 % des constructions scolaires. Pour leur permettre de faire face à ces charges, l'Etat leur accorde « généreusement » une D.G.E. qui représente 0,25 % de son budget !

Encore faut-il ajouter que la plupart des communes de moins de 2.000 habitants ont été privées, cette année, du modeste taux de concours de 2,8 % sur leurs investissements.

*
* *

Pour ce qui est du fonctionnement, les dépenses augmentent plus vite que les attributions de la Dotation globale de fonctionnement et que l'inflation. Pour deux raisons :

1° les charges de personnel s'accroissent plus vite que l'augmentation nominale des traitements et salaires, en raison des promotions, changements d'échelons, des nouvelles cotisations à la C.N.R.A.C.L. sur lesquelles nous reviendrons plus loin ;

2° les taux des emprunts sont exorbitants car ils n'ont pas suivi la baisse de l'inflation. Il y a peu d'années, le taux d'intérêt des emprunts était souvent inférieur au taux d'inflation. Actuellement, il est supérieur de 6 à 7 points, ce qui alourdit considérablement la dette des communes par rapport à leurs ressources qui progressent environ comme l'inflation.

Il en résulte un déséquilibre entre dépenses et recettes de fonctionnement qui ne peut se traduire que par un accroissement trop lourd, chaque année, des impôts locaux.

*
* *

Face à ce déséquilibre qui va grandissant, les gouvernements successifs, aussi bien celui de Laurent Fabius que celui de Jacques Chirac, ont pris des mesures qui ont successivement aggravé encore une situation pourtant déjà difficile, puisqu'elles réduisent encore les ressources des communes et augmentent leurs charges.

C'est ainsi que, en juin 1985, un décret a modifié la référence de la régularisation de la D.G.F. par rapport au traitement des fonctionnaires communaux, substituant à l'indice 100, plus proche de la réalité des charges de personnel communal où les catégories C et D sont les plus nombreuses, l'indice 254. Les collectivités locales ont été ainsi spoliées de 873 millions de francs.

*
* *

Un autre décret en date du 26 décembre 1985 a modifié les conditions d'attribution du F.C.T.V.A., excluant du remboursement les terrains et les subventions de l'Etat et cela rétroactivement, ce qui a remis en question les montages financiers mis au point et déséquilibré, parfois gravement, les finances de nombreuses communes. La mesure a rapporté au budget de l'Etat un milliard de francs.

Une autre disposition, plus grave encore, a été introduite dans la loi de finances pour 1986, imposant à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, une compensation et une surcompensation de près de 8 milliards de francs au total, destinées à aider d'autres caisses de retraite déficitaires.

Il en résultera le relèvement de 17,2 à 34,2 % des cotisations versées par les collectivités locales et les établissements hospitaliers ! Pour certaines communes, c'est la perspective d'augmentation de 15 points de fiscalité, parfois plus, rien que pour faire face à ces charges nouvelles ! C'est intolérable et de telles mesures doivent être rapportées.

Enfin, dernière disposition inscrite dans le collectif budgétaire pour 1986, que la majorité du parlement vient hélas d'adopter : le prélèvement au profit du budget de l'Etat, de 2 milliards dans les réserves de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

Il s'agit d'un véritable hold-up, car cet argent appartient aux collectivités locales. Que la C.A.E.C.L. ait pu accumuler 10 milliards d'excédents prouve qu'elle a consenti des prêts à des taux exorbitants pour ne pas dire usuraires et qu'il serait possible de rééchelonner la dette des communes, non pas à partir du taux de 13 % envisagé, qui est beaucoup trop élevé et qui est prohibitif eu égard au taux d'inflation qui se situe aux alentours de 3 %, mais à partir d'un taux plus proche du taux d'intérêt servi aux épargnants détenteurs du livret A, qui est de 4,5 %.

*
* *

Les élus locaux attendent depuis fort longtemps la réforme de la fiscalité locale, fiscalité archaïque, injuste qui aura bientôt deux cents ans d'existence. Ils réclament la mise à jour des valeurs locatives du foncier bâti et non bâti, dont les variations sont fixées forfaitairement, chaque année, dans la loi de finances, contrairement aux dispositions du code général des impôts, qui stipule que ces révisions doivent avoir lieu tous les trois ans pour le bâti, et tous les six ans pour le foncier non bâti.

Ils demandent qu'on revienne à la liberté de fixation des taux qui leur a été retirée par les lois du 10 janvier 1980 et du 28 juin 1982.

Enfin, les élus locaux attendent avec impatience le dépôt du projet de loi dotant les élus locaux d'un statut, projet sans cesse promis et toujours repoussé.

Dans l'attente de ces réformes, dont l'urgence n'est plus à démontrer, nous proposons une série de mesures immédiates destinées à porter remède à de profondes anomalies et à apporter un ballon d'oxygène à des communes souvent au bord de l'asphyxie, à leur donner les moyens de mieux faire face aux charges qu'elles assument dans l'équipement civil du pays et de contribuer ainsi au développement des emplois, notamment dans le secteur des travaux publics et du bâtiment.

Dotation globale de fonctionnement :

Lors de la réforme de la D.G.F., l'intention proclamée du Gouvernement et celle du législateur était d'assurer en 1986, à chaque commune, une progression minimum de 2,57 % sur l'attribution 1985.

Or, beaucoup de communes ont perçu une attribution bien inférieure à ce pourcentage et parfois même moins élevée qu'en 1985, contrairement à ce qui leur avait été annoncé dans les documents officiels émanant du ministère de l'intérieur.

Il faut donc tenir les promesses faites et accorder en 1986 à chaque commune se trouvant dans cette situation, et ce jusqu'à due concurrence le complément d'attribution nécessaire.

Une autre disposition de la loi a porté un grave préjudice aux communes qui ont vu leur population s'accroître en 1985. Il n'en a pas été tenu compte en effet, puisque la D.G.F. 1985, perçue par elles, n'avait pu intégrer cet accroissement démographique. Or, le préjudice s'étalera sur plusieurs années puisque la transition de l'ancien système au nouveau se réalisera sur cinq ans. Pour que ces communes ne soient pas durement pénalisées il importe donc que leur D.G.F. 1985 soit calculée fictivement en fonction de la nouvelle population dûment recensée.

Il convient, de même, de revenir à l'indice 100 de référence des traitements de la fonction publique, comme garantie de progression de la D.G.F., l'indice 254 n'étant nullement significatif de la progression de la masse salariale résultant des changements de grade, d'échelon, la promotion sociale et les cotisations sociales aux centres de gestion et surtout à la C.N.R.A.C.L.

Dotation globale d'équipement :

La loi n° 85-1532 du 20 décembre 1985, portant réforme de la D.G.E. prévoit le retour aux subventions spécifiques pour les communes de moins de 2.000 habitants, et la possibilité pour les communes entre 2.000 et 10.000 habitants d'exercer un droit d'option entre le taux de concours et les subventions spécifiques, ainsi que le maintien du régime du taux de concours fixe à 2,8 % pour 1986, pour les communes excédant 10.000 habitants.

Ce nouveau mode de répartition n'a pas satisfait, loin s'en faut, les élus locaux, en raison de l'insuffisance des crédits, qui n'ont permis de retenir qu'un nombre très limité d'opérations. Il s'avère inadapté pour les communes qui investissent régulièrement. Il est apparu en outre que la commission d'harmonisation des investissements n'avait eu à jouer qu'un très faible rôle, le Commissaire de la République ayant quasiment fait seul les choix. Ce retour à la tutelle a été mal ressenti par les maires, qui y voient, à juste titre, une remise en cause des principes de la décentralisation.

Pour ces raisons, nous proposons de donner aux communes de moins de 2.000 habitants, la possibilité de choisir entre le taux de concours et les subventions spécifiques de la même façon que pour les communes de 2.000 à 10.000 habitants.

Mais, la D.G.E. ne peut véritablement remplir son rôle que si la somme globale à répartir entre les 36.545 communes de France est bien supérieure aux 2 milliards et demi de francs actuels qui n'ont aucune commune mesurée avec les charges réelles d'équipement supportées par elles.

Fonds spécial d'investissement routier :

Le problème de la voirie est source de dépenses importantes, au niveau des villes comme à celui des communes rurales, qui n'ont pas souvent les moyens financiers suffisants pour y faire face et qui doivent compter sur la seule aide du département. Mais les impôts départementaux s'ajoutent, comme ceux des régions, aux impôts communaux.

Le Fonds spécial d'investissement routier a joué un rôle bénéfique dans le passé, avant d'être supprimé par la loi de finances 1982.

Nous proposons de le rétablir. Il pourrait être alimenté par un prélèvement sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Cette taxe, dont le poids a considérablement progressé en raison inverse de la baisse du prix du pétrole brut et du dollar, rapporte à l'État 90,9 milliards de francs en 1986.

Nous proposons d'en affecter une partie à la voirie départementale et communale (tranche urbaine et tranche rurale). Ce serait justifié tenant compte de la longueur de la voirie mise à la charge des collectivités locales.

Le Fonds de compensation de la T.V.A. :

Il est nécessaire d'annuler le caractère retroactif du décret du 26 décembre 1985 qui ne devrait s'appliquer qu'à partir des acquisitions et travaux réalisés en 1986.

Les emprunts :

Nous proposons d'annuler le prélèvement de 2 milliards sur la C.A.E.C.L. et, puisque excédent de 10 milliards il y a, que les taux d'emprunts soient réduits d'une manière significative, que le reechelonnement des prêts aux collectivités locales soit réalisé à partir des prêts atteignant 10 %.

Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales :

Il faut annuler la surcompensation, ce qui laisserait 4 milliards de plus dans la caisse et utiliser les excédents de trésorerie de la C.A.E.C.L. afin de limiter au strict minimum la hausse des cotisations demandées aux communes.

Moyens d'équilibre :

Pour permettre au budget de l'Etat de faire face aux charges nouvelles résultant de ces dispositions, nous proposons les recettes nouvelles suivantes :

- rétablissement de l'impôt sur les grands fortunes en doublant le taux en vigueur en 1985 ;
- suppression de l'avoir fiscal ;
- suppression des allègements de taxe professionnelle aux redevables s'acquittant de leurs impôts dans les communes où le taux est inférieur à la moyenne nationale, et à ceux qui n'auront pas investi ou créé des emplois par rapport à l'année précédente ;
- réduction des avantages exorbitants de l'emprunt giscard.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Aucune commune ne pourra percevoir en 1986 une attribution inférieure à 102,57 % de celle perçue au total en 1985.

Art. 2.

Pour les communes qui ont connu un accroissement démographique en 1985, constaté par recensement partiel, l'attribution de D.G.F. 1985 sera recalculée fictivement pour tenir compte de sa nouvelle population.

C'est cette attribution corrigée qui sera retenue pour le calcul des 80 % alloués au titre du système antérieur, ainsi que pour les années ultérieures.

Art. 3.

Les communes et groupements de communes dont la population n'excede pas 2.000 habitants peuvent dans les mêmes conditions que les communes et groupements de communes dont la population est comprise entre 2.000 et 10.000 habitants, opter en faveur de la première part de la D.G.E.

Art. 4.

Pour les communes et groupements de communes dont la population n'excede pas 2.000 habitants, qui conservent le bénéfice de la seconde part de la D.G.E., la répartition des subventions spécifiques se fera par une commission composée majoritairement de maires des communes concernées, élue par l'ensemble de ces maires, et présidée de droit par l'un d'entre eux.

Art. 5.

Un fonds spécial d'investissement routier est créé.

Il est alimenté par un prélèvement, dont le taux sera fixé chaque année par la loi de finances, laquelle fixera également les parts respectives affectées à la tranche urbaine ainsi qu'à la tranche rurale.

Art. 6.

Le décret du 26 décembre 1985 fixant de nouvelles conditions d'attribution du fonds de compensation T.V.A. est modifié, afin que soit calculé, comme auparavant le remboursement de la T.V.A., y compris celle payée sur les subventions de l'Etat.

Les dispositions concernant le non remboursement de T.V.A. sur les acquisitions de terrain ne prendront effet qu'à partir de 1987.

Art. 7.

L'article 6 de la loi de finances rectificative pour 1986 instituant un prélèvement de 2 milliards sur les fonds réservés de la C.A.E.C.L. est abrogé.

Art. 8.

L'article 78 de la loi de finances pour 1986 instituant une surcompensation à la charge de la C.N.R.A.C.L. est abrogé.

Art. 9.

Les mesures contenues dans cette proposition seront financées à due concurrence par les dispositions fiscales suivantes :

I. — A compter du 1^{er} janvier 1987 l'impôt sur les grandes fortunes est rétabli suivant la rédaction des articles 885 A à 885 X, 1727 et 1727 A du code général des impôts, en doublant les taux inscrits dans le tableau de l'article 885 U du code général des impôts.

II. — Les articles 158 *bis*, 158 *ter* et 209 *bis* du code général des impôts sont abrogés.

III. — L'article 19 de la loi de finances pour 1985 — n° 84-1208 du 29 décembre 1984 — instituant un report en arrière pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, est abrogé.

IV. — Lors du paiement des intérêts de l'emprunt d'Etat 7 % 1973-1988 émis en application de l'article 25 de la loi n° 72-1121 du 20 décembre 1972, en janvier 1987, les porteurs pourront recevoir la totalité de la valeur du coupon dans la mesure où celle-ci ne dépasse pas la moyenne des intérêts versés par l'Etat pour les autres emprunts émis l'année précédente.