

N° 261

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès verbal de la séance du 15 avril 1993.

PROPOSITION DE LOI

*portant diverses mesures prioritaires en matière de finances
départementales et locales*

PRÉSENTÉE

Par M. Paul GIROD,

Senateur.

(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.)

Finances locales.

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La précédente législature aura été marquée par un foisonnement d'initiatives désordonnées en matière de finances publiques locales.

Les équilibres, parfois instables, résultant de ces réformes multiples ne sont pas encore définitivement instaurés.

La présente proposition de loi est limitée puisqu'elle a pour seul objet de réparer les iniquités ou de remédier aux dysfonctionnements évidents et immédiats que risque d'engendrer l'application de dispositions dont les conséquences sont mal mesurées. D'autres propositions plus fondamentales suivront dans un autre texte.

La présente proposition comprend treize mesures concrètes et simples que les présidents de conseils généraux considèrent aujourd'hui comme prioritaires.

• **Première proposition : Procéder, dans le cadre du bilan sur la situation de la France, à la réunion d'urgence de la Commission Nationale d'évaluation des charges qui devra examiner l'évolution réelle des charges et des ressources consécutive aux transferts de compétences, ainsi que les mécanismes d'écrêtement des "départements surfiscalisés" (article premier).**

A terme, la vocation de la Commission est de devenir l'observatoire impartial et l'arbitre incontesté de l'évolution de la situation des charges transférées aux diverses catégories de collectivités locales.

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* devra être modifié pour permettre à la Commission de donner un avis détaillé, pour chaque collectivité, du montant des transferts de charge, non compensés financièrement, intervenus depuis 1983 du fait de dispositions légales.

La Commission sera également chargée de fournir un avis sur la dérive du coût des charges transférées pour des raisons non

imputables à la gestion de la collectivité locale elle-même. Cet avis fournira une base de calcul pour réviser notamment la situation des départements surfiscalisés.

Par ailleurs, la Commission pourra être chargée d'une étude sur les transferts de charge suscités par la politique contractuelle

Enfin, le fonctionnement de la Commission, actuellement régi par un décret n° 83-178 du 10 mars 1983 modifié, devra être aménagé afin de permettre l'établissement d'une véritable procédure contradictoire permettant aux représentants des collectivités locales d'être entendus à leur demande. Le décret d'application devra prévoir que les moyens de la Commission seront renforcés et son secrétariat sera mis en tant que de besoin à disposition du président élu.

• **Deuxième proposition : Réviser le mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour tenir compte de la progression du produit intérieur brut en valeur afin de dégager de nouvelles marges de manoeuvre sur la dotation de péréquation de la DGF (article 2).**

Le deuxième alinéa de l'article L 234-1 du code des communes, qui précise le mode de calcul de l'indice d'évolution de la DGF, devra donc être modifié en conséquence. Aujourd'hui, cet indice prend en compte la somme du taux d'inflation et des deux-tiers de la croissance. Ce système aboutit à une "recentralisation" financière insidieuse puisqu'il ne prend en compte que partiellement l'évolution d'ensemble de la production nationale pour revaloriser annuellement la part la plus importante des crédits versés aux collectivités locales.

L'indice adéquat est le PIB en valeur qui reflète intégralement la progression du produit intérieur brut et de l'inflation.

• **Troisième proposition : Indexer la dotation globale d'équipement (DGE) sur l'évolution prévisionnelle des investissements des collectivités territoriales (article 3).**

L'indexation actuelle, fondée sur les investissements de l'ensemble des administrations publiques, ne reflète plus l'ampleur des efforts consentis par les collectivités territoriales en matière de remise à niveau des bâtiments scolaires ou d'installation de nouveaux réseaux d'assainissement d'eau.

On notera qu'il suffit, au demeurant, que l'Etat, soit par obligation légale, soit par "persuasion renforcée" dans un cadre contractuel transfère une partie de ses investissements à la charge des collectivités locales pour que le système d'indexation joue, de manière aggravée, au détriment des collectivités locales.

• **Quatrième proposition : Affecter en totalité les sommes dégagées au sein de la DGF des départements au financement de la dotation de fonctionnement minimale des départements défavorisés, à l'exclusion de tout transfert au bénéfice d'autres catégories de collectivités locales au titre de la dotation particulière de solidarité urbaine (article 4).**

Cette proposition nécessite d'abroger certaines dispositions de l'article L. 234-16-1 du code des communes qui opère un prélèvement de 193 millions de francs en 1993 sur les ressources dégagées par le mécanisme de solidarité financière entre les départements, pour financer la dotation particulière de solidarité urbaine. Cette dernière dotation pourrait dorénavant être directement alimentée par la dotation de solidarité urbaine qui a atteint son régime de croisière (un milliard de francs en 1993).

• **Cinquième proposition : Élargir la possibilité d'utiliser à des fins d'action sociale les sommes "gelées" dans la plupart des budgets départementaux à proportion de sommes consacrées par l'Etat au revenu minimum d'insertion (article 5).**

L'article 42 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 modifiée relative au revenu minimum d'insertion devra être complété pour élargir la faculté d'appréciation des départements en matière d'utilisation des crédits pré-affectés.

En effet, aux termes de l'article 42 de la loi précitée les départements sont tenus de consacrer aux actions d'insertion un crédit au moins égal à 20 % des sommes versées par l'Etat au titre de l'allocation du revenu minimum d'insertion dans le département.

Ce dispositif aveugle et automatique menace soit de générer la mise en réserve de crédits inutilisés, soit d'inciter à la présentation artificielle d'actions d'insertion peu efficaces.

Il est donc nécessaire, conformément au vœu formulé par l'assemblée des présidents de conseils généraux réunie en congrès, à Poitiers, les 24, 25 et 26 septembre 1991, d'autoriser le financement sur les crédits en question, des actions d'aide sociale

destinées aux bénéficiaires des contrats d'insertion et de conventions passées avec la région en matière d'apprentissage et de formation alternée.

La présente proposition de loi reprend, sur ce point, le texte voté par le Sénat le 18 novembre 1991, auquel l'Assemblée nationale n'avait pas donné suite au cours de la précédente législature.

• **Sixième proposition : Prendre en compte l'évolution réelle des effectifs des personnels des directions départementales de l'équipement mis au service des départements entre 1982 et 1992 pour le calcul de la compensation financière opérée dans le cadre de la loi n° 92-155 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés de l'équipement (article 6).**

La compensation financière prévue à l'article 12 de la loi n° 92-155 du 2 décembre 1992 précitée devra être rectifiée avant le 1er janvier 1995 en fonction de la différence constatée, dans chaque département, entre :

- le niveau des effectifs pris en compte pour le calcul du maintien des contributions de toute nature afférentes aux dépenses de personnel du ministère de l'Équipement prévu dans le cadre de l'article 30 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

- le nombre d'emplois effectivement occupés chargés des compétences départementales dans les services déconcentrés du ministère de l'Équipement à la date de la compensation financière prévue par la loi du 2 décembre 1992 précitée.

La rectification sera effectuée sous le contrôle de la commission consultative sur l'évaluation des charges instituée par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

• **Septième proposition : Procéder à la compensation intégrale des dépenses transférées au titre des bibliothèques départementales de prêt (article 7).**

La fraction de la dotation générale de décentralisation (DGD), qui aurait dû être versée intégralement aux départements

pour compenser le transfert des anciennes bibliothèques centrales de prêt, a été réduit de moitié pour assurer le financement de la mise en place des réseaux de communications entre les bibliothèques municipales à vocation régionale et la Grande Bibliothèque de France. Ce procédé a un coût de 21,7 millions de francs au détriment de la DGD des départements.

Les dispositions de la *loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique* devront être modifiées en conséquence.

• **Huitième proposition : Revenir sur la perception, au profit de l'Etat, du ticket modérateur de 2 % sur la compensation versée au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, dont le coût a été de 730 millions de francs au détriment des départements en 1992 (article 8).**

Il s'agit de mettre fin aux amputations sélectives des ressources fiscales départementales. Institué par l'article 46 de la loi de finances pour 1992, le ticket modérateur, calculé sur la base des recettes fiscales des collectivités locales, s'applique à tous les départements, sauf ceux dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne et ceux qui sont éligibles au mécanisme de solidarité financière en faveur des départements ruraux.

S'il doit exister une péréquation entre départements riches et départements pauvres, celle-ci doit se faire de manière globale et dans la clarté et non pas de façon quasi-clandestine et fragmentaire.

• **Neuvième proposition : Supprimer le ticket modérateur de 1 % des recettes fiscales qui sera appliqué à compter de 1994 sur la compensation versée aux départements au titre du foncier non bâti sur les terres agricoles, qui représentera une amputation des ressources départementales estimée à 400 millions de francs (article 9).**

Les dispositions prévues à l'article 9 de la *loi de finances pour 1993* visent à laisser aux frais des collectivités locales une partie de la suppression des parts départementales et régionales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. L'objet de la proposition est d'imposer à l'Etat la compensation totale de la perte des ressources provenant de cet impôt.

- **Dixième proposition : Compenser la perte des recettes résultant des exonérations de taxe d'habitation imposées par l'Etat en prenant en compte les taux de taxe d'habitation votés chaque année par les conseils généraux (article 10).**

La compensation est aujourd'hui effectuée en tenant compte du taux voté par chaque collectivité ou groupement au cours de l'année 1991. S'agissant de la compensation de cas d'exonération totale de la taxe d'habitation (personnes âgées et non passibles de l'impôt sur le revenu), il paraît légitime de se référer au taux de la taxe d'habitation voté au cours de l'exercice précédent pour calculer le montant de la compensation due à la collectivité locale.

- **Onzième proposition : Supprimer définitivement la taxe départementale sur le revenu (article 11).**

Il s'agit d'abroger définitivement les dispositions introduites par l'article 56 de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, qui visent à instaurer un impôt départemental assis sur le revenu susceptible d'entraîner d'importantes inégalités de potentiel fiscal entre les départements.

- **Douzième proposition : Stopper le processus en cours "d'écrasement" progressif du plafond des droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles, qui pénalisera sévèrement 32 départements, d'ici à juin 1995 (article 12).**

L'article 1594 D du code général des impôts, modifié par l'article 102 de la loi de finances pour 1992, propose de ramener progressivement de 7 % à 5 % le plafond des taux de droits de mutation sur les immeubles à usage d'habitation, sans contrepartie financière de l'Etat, bien qu'il s'agisse de droits d'enregistrement transférés aux départements à la suite des nouvelles répartitions de compétence. La contradiction est flagrante avec les principes posés par les lois relatives à la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

Il convient, de manière urgente, de stopper la mécanique de réduction graduelle qui doit se poursuivre, dès le 1er juin 1993, avec un nouveau plafond fixé à 6 %, qui entraînerait une perte de

ressources cumulée de 240 millions de francs pour les départements d'ici à 1995.

• **Treizième proposition : Rétablir la liberté d'appréciation des départements pour la répartition des crédits des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (article 13).**

Le rôle des fonds départementaux est de procéder à une péréquation de la taxe professionnelle et non de favoriser l'intercommunalité.

Or, le paragraphe IV bis de l'article 1648 A du code général des impôts introduit par la loi de finances pour 1993 modifie la répartition des crédits des fonds départementaux en permettant prioritairement le reversement au bénéfice de la majeure partie des ressources perçues sur les groupements écrétés.

Il y a lieu, en particulier, de s'interroger sur le caractère réaliste des parts ou des pourcentages des groupements nouvellement créés reversés aux groupements. Ces chiffres relèvent, semble-t-il, d'une appréciation trop arbitraire.

Il n'y avait pas d'urgence à décider d'une révision d'un texte législatif adopté récemment, qui plus est sans concertation, alors que l'on n'en connaît pas aujourd'hui toutes les conséquences financières, notamment sur le plan de l'intercommunalité.

Enfin, la modification législative en question limite inutilement la latitude d'action des conseils généraux dans la gestion des fonds, alors même que les dispositions actuelles de l'article 1648 A du code général des impôts permettent déjà de répondre au souci d'aider les structures intercommunales concernées.

Il nous paraît regrettable que par ces nouvelles dispositions, on restreigne, une fois de plus, l'autonomie financière des collectivités locales, d'autant que le mécanisme des fonds départementaux constitue l'un des rares systèmes de péréquation décentralisée. Enfin, le nouveau dispositif rendra la gestion des fonds départementaux encore plus complexe et plus difficilement compréhensible par les élus communaux.

Les nouvelles dispositions introduites dans la loi de finances pour 1993 doivent être modifiées afin que, dans un premier temps, les dispositions introduites par la *loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République* soient

appliquées comme l'avait souhaité le Comité des finances locales le 28 octobre dernier.

Tel est l'objet, Mesdames et Messieurs, de la présente proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter

PROPOSITION DE LOI

Article premier

L'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat est complété par les dispositions suivantes :

"La commission consultative sur l'évaluation des charges présentera devant le Parlement avant le 1er janvier 1994 un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales.

"Le bilan retrace pour chaque catégorie de collectivités locales l'évolution du coût des charges transférées au titre de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 précitée. Il est effectué à partir du montant des dépenses engagées annuellement par les collectivités locales au titre des compétences transférées en distinguant les dépenses dépendant de la gestion normale des compétences transférées de celles résultant de la libre initiative des collectivités locales. Le bilan sera actualisé chaque année à compter de 1994.

"Le bilan présentera également le tableau des charges résultant des compétences transférées ou confiées aux collectivités locales depuis le 1er janvier 1983 dans les domaines autres que ceux visés dans les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 précitées même lorsque le législateur a expressément prévu en ces matières de déroger au principe de la compensation intégrale des charges transférées.

"Pour 1994 et les années suivantes, la commission consultative d'évaluation des charges présentera au Parlement un état des dépenses engagées par les collectivités locales en complément des dépenses du budget de l'Etat, soit au titre des contrats de Plan, soit dans le cadre de fonds de concours.

"Pour l'application des dispositions prévues aux quatre alinéas ci-dessus, la commission est présidée par un représentant des collectivités locales élu en son sein.

"Lorsqu'une décision prise par la commission consultative d'évaluation des charges a une incidence financière sur les ressources d'une collectivité locale, l'avis est rendu selon une procédure contradictoire au cours de laquelle le représentant de la collectivité locale concernée est entendu à sa demande."

Art. 2

Le deuxième alinéa de l'article L. 234-1 du code des communes est ainsi rédigé :

"A compter du 1er janvier 1994, le montant de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements évolue en fonction d'un indice égal au taux d'évolution du produit intérieur brut en valeur sous réserve que celui-ci soit positif."

Art. 3

A l'article 108 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les mots : "administrations publiques" sont remplacés par les mots : "collectivités territoriales".

Art. 4

Le paragraphe II de l'article L.234-16-1 du code des communes est ainsi rédigé :

"Le financement de la dotation prévu au I ci-dessus est assuré par un prélèvement sur la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L.234-14-1. Le montant de ce prélèvement est fixé par le Comité des finances locales en 1994. Pour les années

ultérieures il évolue comme la dotation globale de fonctionnement des communes."

Art. 5

L'article 42 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion est complétée par un alinéa ainsi rédigé :

"Toutefois, le conseil général peut décider d'affecter les crédits mentionnés à l'alinéa précédent, en tout ou en partie, à des actions d'aide sociale destinées aux bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion et, par convention avec la région, à des actions d'apprentissage et de formation en alternance."

Art. 6

La compensation financière prévue à l'article 12 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services, est rectifiée avant le 1er janvier 1995 en fonction de la différence constatée, dans chaque département, entre :

- le niveau des effectifs pris en compte pour le calcul du maintien des contributions de toute nature afférentes aux dépenses de personnel du ministère de l'équipement prévu dans le cadre de l'article 30 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

- le nombre d'emplois effectivement occupés chargés des compétences départementales dans les services déconcentrés du ministère de l'équipement à la date de la compensation financière prévue par la loi du 2 décembre 1992 précitée

La rectification est effectuée sous le contrôle de la commission consultative sur l'évaluation des charges instituée par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Art.7

I - Après le premier alinéa de l'article 60-2 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

"A compter du 1er janvier 1994 les crédits de la seconde fraction sont réintégrés au concours particulier relatif aux bibliothèques départementales de prêt créé par l'article 60-3.-

II - Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 60-3 de la loi du 22 juillet 1983 précitée, après les mots : "première fraction", sont insérés les mots "et la seconde fraction".

III - Dans la seconde phrase du premier alinéa de l'article 60-3 de la loi du 22 juillet 1983 précitée, les mots : "les crédits de cette première fraction" sont remplacés par les mots : "ces crédits".

IV - Les premier, troisième et quatrième alinéas de l'article 60-4 de la loi du 22 juillet 1983 précitée sont abrogés à compter du 1er janvier 1994.

Art. 8

Les neuf derniers alinéas du IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986) sont abrogés à compter du 1er janvier 1994.

Art. 9

Supprimer les deux derniers alinéas du III de l'article 9 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992).

Art. 10

Dans le troisième alinéa du II de l'article 21 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991) les mots "celui de 1992" sont remplacés par les mots "le taux de taxe d'habitation voté par le département au titre de l'exercice précédent".

Art. 11

Les dispositions des II à VIII de l'article 56 modifié de la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux, sont abrogées.

Art. 12

Les cinquième, sixième et septième alinéas de l'article 1594 D du code général des impôts sont abrogés.

Art. 13

I - Au début du troisième alinéa du II de l'article 1648 A du code général des impôts, les mots : "Sur la partie du fonds alimentée par l'écrêtement des bases communales" sont supprimés.

II - Le IV bis de l'article 1648 A du code général des impôts est supprimé.

Art. 14

Les pertes de ressources résultant pour l'Etat de l'augmentation des prélèvements sur recettes due à l'application des dispositions prévues aux articles 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 et 10 ci-dessus sont compensées à due concurrence par une augmentation des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.