

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 mai 1995.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à modifier le mode d'indexation
de la dotation globale de fonctionnement,*

PRÉSENTÉE

Par M. René REGNAULT, Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE,
MM. Michel CHARASSE, Paul LORIDANT, Gérard MIQUEL,
Michel MOREIGNE, Louis PERREIN, Michel SERGENT,

et les membres du groupe socialiste (1), apparenté (2)
et rattachés administrativement (3),

Sénateurs.

(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.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Guy Allouche, François Autain, Germain Authié, Jacques Bellanger, Mmes Monique Ben Guiga, Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roland Bernard, Jean Besson, Jacques Bialski, Pierre Biarnès, Marcel Bony, Jacques Carat, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing, Francis Cavalier-Benezet, Michel Charasse, Marcel Charmant, William Chervy, Claude Cornac, Raymond Courrière, Roland Courteau, Gérard Delfau, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M. Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Josette Dürrieu, MM. Bernard Dussaut, Claude Estier, Léon Fatous, Claude Fuzier, Aubert Garcia, Gérard Gaud, Roland Huguet, Philippe Labeyrie, Tony Larue, Robert Laucournet, François Louisy, Philippe Madrelle, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Charles Metzinger, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Guy Penne, Daniel Percheron, Louis Perrein, Jean Peyrafitte, Louis Philibert, Claude Pradille, Roger Quilliot, Paul Raoult, René Regnault, Gérard Roujas, André Rouvière, Claude Saunier, Mme Françoise Seligmann, MM. Michel Sergent, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Fernand Tardy, André Vézinet, Marcel Vidal.

(2) *Apparenté :* M. Rodolphe Désiré.

(3) *Rattachés administrativement :* MM. Paul Loridant, Albert Perri.

Collectivités territoriales. – Collectivités locales – Communes – Dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) – Finances locales – Lois de finances.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales inquiète les élus locaux. Entre 1989 et 1993, ils avaient augmenté de 27 %. En 1994, l'effort financier réel de l'Etat vers les collectivités locales a baissé de 0,7 %. En 1995, il connaît une quasi-stagnation (+ 2,1 % en valeur.) Cela résulte notamment du nouveau système d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, principale dotation que l'Etat verse aux collectivités locales.

Depuis l'article 47 de la loi de finances pour 1990, la dotation globale de fonctionnement était indexée sur l'inflation prévisionnelle et sur une partie de la croissance prévisionnelle du P.I.B. en volume (2/3 en 1992 et 1993). Cette réforme permettait une croissance compatible avec celle des dépenses de fonctionnement et d'équipement. De 1987 à 1993, elle avait ainsi connu une croissance moyenne de 5,3 % par an, soit 2,4 points de plus que l'inflation.

Or, l'article 52 de la loi de finances pour 1994 a modifié la règle de progression de la dotation globale de fonctionnement. Pour 1994 et 1995, la dotation est égale au montant de l'année précédente majoré du taux d'inflation prévisionnel hors tabac (il n'y a plus de référence à la croissance du P.I.B. en volume). Ceci implique une progression de seulement 1,7 % pour 1995, après 2 % en 1994. A partir de 1996 seulement, les collectivités locales recevront chaque année le montant de l'année précédente indexé sur l'inflation prévisionnelle, plus 50 % de la croissance du P.I.B. en volume constatée l'année précédente.

Il faut aussi prendre en compte la nouvelle répartition de la dotation globale de fonctionnement issue de la loi du 31 décembre 1993. Seules les communes remplissant les conditions pour percevoir la nouvelle dotation d'aménagement perçoivent réellement une partie de la marge dégagée par la progression de la dotation globale de fonctionnement ; les autres, après le gel de leur dotation en 1994, ne voient leur attribution augmenter en 1995 que de 0,85 %.

De plus, elles doivent faire face pour 1995 à « l'augmentation de 3,8 points du taux de cotisation employeur à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, décidée par le Gouverne-

ment en décembre dernier, soit une ponction sur les budgets locaux de plus de 6 milliards de francs.

Cette faible progression du premier concours de l'État aux collectivités territoriales et cette ponction supplémentaire handicapent les collectivités locales qui devront les compenser par une nouvelle hausse de la fiscalité locale (après une augmentation de 7,7 % en 1993 et de 8,4 % en 1994), restreindre certaines dépenses, notamment les embauches (alors qu'elles ont créé 220 000 emplois de 1984 à 1994), et stopper la vive croissance de leurs investissements (+ 20 % de 1990 à 1993) alors qu'elles assurent les trois quarts des investissements publics et 40 % du chiffre d'affaires des travaux publics.

Les collectivités locales participent pourtant directement et indirectement à la croissance de l'économie française et à la lutte pour l'emploi ; elles sont de plus en plus sollicitées dans le combat contre l'exclusion et pour le maintien de la cohésion sociale ; elles jouent un rôle primordial dans le développement de la cohérence territoriale et dans la promotion de la solidarité entre les villes et la campagne.

En conséquence, si la récession intervenue en 1993 pouvait expliquer une faible évolution de la dotation globale de fonctionnement en 1994, le retour de la croissance en 1994 doit entraîner une évolution plus rapide. Il est indispensable que les collectivités locales bénéficient des fruits d'une croissance retrouvée, qu'elles ont contribué à promouvoir, et participent ainsi à sa consolidation et à son essor. Ce ne serait d'ailleurs que justice puisque la dotation globale de fonctionnement, héritière de la taxe locale, est représentative d'un partage des ressources et non d'une subvention. L'ancien Premier ministre, M. Balladur, l'avait tardivement reconnu puisqu'il avait convenu, le 16 mars 1995, qu'il était juste de faire bénéficier les collectivités locales de la reprise de l'activité économique dès 1995.

Cela implique, en tout premier lieu, le retour dès 1995 à une indexation de la dotation globale de fonctionnement prenant en compte l'évolution de la croissance du P.I.B.

Tel est l'objet de cette présente proposition de loi qui vise à anticiper dès 1995 le système d'indexation prévu pour 1996 et les années suivantes par l'article 52 de la loi de finances pour 1994. Une nouvelle notification de la dotation globale de fonctionnement de 1995 devra être adressée à toutes les collectivités locales, prenant en compte l'inflation prévisionnelle de 1995, soit 1,7 %, et la moitié de la croissance du P.I.B. de 1994, soit la moitié de 2,7 %. Celles-ci pourront par là même participer pleinement à l'effort commun pour une croissance plus forte, plus solidaire et plus créatrice d'emplois.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

I. — Le deuxième alinéa du I de l'article 52 de la loi de finances pour 1994 n° 93-1352 du 31 décembre 1993 est abrogé.

II. — Le premier alinéa du paragraphe II de l'article 52 de la loi de finances pour 1994 est ainsi rédigé :

« A compter du 1^{er} janvier 1995, la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités locales et à certains de leurs groupements évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédant le versement, sous réserve que celui-ci soit positif. »

Art. 2.

Les pertes de recettes résultant pour l'Etat des dispositions de l'article premier sont compensées à due concurrence par une augmentation des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.