

N° 65

---

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 octobre 2009

**PROPOSITION DE LOI**

*visant à une réforme du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Nicole BRICQ, MM. François REBSAMEN, François PATRIAT, Jean-Jacques MIRASSOU, Richard YUNG, Pierre-Yves COLLOMBAT, Mmes Bernadette BOURZAI, Josette DURRIEU, Nicole BONNEFOY, MM. Claude DOMEIZEL, Jean-Luc FICHET, Yves CHASTAN, Mmes Catherine TASCA, Claire-Lise CAMPION, MM. Yves KRATTINGER, Didier GUILLAUME, Michel TESTON, Mmes Jacqueline CHEVÉ, Gisèle PRINTZ, MM. Jacky LE MENN, Jean-Pierre DEMERLIAT, Martial BOURQUIN, Serge LAGAUCHE, Yves DAUDIGNY, Mmes Françoise LAURENT-PERRIGOT, Jacqueline ALQUIER, MM. Roland COURTEAU, Jean-Marc TODESCHINI, Michel SERGENT, Mmes Michèle ANDRÉ, Odette HERVIAUX, Annie JARRAUD-VERGNOLLE, MM. Bernard FRIMAT, Jacques BERTHOU, Jean-Claude FRÉCON, Bertrand AUBAN, Mme Virginie KLÈS, MM. Gérard MIQUEL, Jean-Claude PEYRONNET, Thierry REPENTIN, Jean-Louis CARRÈRE, Daniel RAOUL, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Jean DESESSARD, Jean-Pierre SUEUR, Rachel MAZUIR, Simon SUTOUR et les membres du groupe socialiste (1), apparentés (2) et rattachés (3),

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

---

(1) *Ce groupe est composé de :* Mmes Jacqueline Alquier, Michèle André, MM. Serge Andreoni, Bernard Angels, Alain Anziani, David Assouline, Bertrand Auban, Robert Badinter, Jean-Pierre Bel, Claude Bérit-Débat, Jean Besson, Mme Maryvonne Blondin, M. Yannick Bodin, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Yannick Botrel, Didier Boulaud, Martial Bourquin, Mme Bernadette Bourzai, M. Michel Boutant, Mme Nicole Bricq, M. Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, M. Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Bernard Cazeau, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, M. Yves Chastan, Mme Jacqueline Chevé, MM. Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Roland Courteau, Yves Daudigny, Yves Dauge, Marc Daunis, Jean-Pierre Demerliat, Mme Christiane Demontès, M. Claude Domeizel, Mme Josette Durrieu, MM. Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Charles Gautier, Mme Samia Ghali, MM. Jean-Pierre Godefroy, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Claude Haut, Edmond Hervé, Mmes Odette Herviaux, Annie Jarraud-Vergnolle, M. Claude Jeannerot, Mme Bariza Khiari, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Serge Lagache, Mme Françoise Laurent-Perrigot, M. Jacky Le Menn, Mmes Claudine Lepage, Raymonde Le Texier, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Roger Madec, Philippe Madrelle, Jacques Mahéas, François Marc, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Gérard Miquel, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Mme Renée Nicoux, MM. Jean-Marc Pastor, François Patriat, Daniel Percheron, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Roland Povinelli, Mme Gisèle Printz, MM. Marcel Rainaud, Daniel Raoul, Paul Raoult, François Rebsamen, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Roland Ries, Mmes Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, MM. Michel Sergent, René-Pierre Signé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. Michel Teston, René Teulade, Jean-Marc Todeschini, André Vantomme et Richard Yung.

(2) *Apparentés :* MM. Jean-Etienne Antoinette, Jacques Berthou, Jacques Gillot, Mme Virginie Klès, MM. Serge Larcher, Claude Lise, Georges Patient et Richard Tuheiava.

(3) *Rattachés administrativement :* Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumediene-Thiery, MM. Jean Desessard, Jacques Muller et Mme Dominique Voinet.



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En cette période de crise, les collectivités territoriales et les élus locaux qui les dirigent ont pleinement, et de manière responsable, rempli leur rôle de principal investisseur public. Elles ont notamment signé des conventions avec l'État visant à augmenter leur niveau d'investissement afin de bénéficier de l'avance de trésorerie au titre du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA).

En effet, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, portant plan de relance, permet aux collectivités territoriales et intercommunalités de bénéficier, en 2009, de l'attribution anticipée du Fonds de compensation pour la TVA, pour les dépenses d'investissement réalisées en 2008. Ce versement s'ajoute au remboursement de « droit commun » du Fonds de compensation pour la TVA, au titre des dépenses d'investissements effectuées en 2007.

Pour profiter de cette mesure, les collectivités territoriales devaient s'engager sur une progression de leurs dépenses d'investissement supérieure à la moyenne des dépenses réalisées sur la période 2004-2007.

Ainsi, elles avaient jusqu'au 15 mai 2009 pour conclure une convention avec l'État par le biais du préfet de leur département.

Alors que l'on s'achemine vers la fin de l'année budgétaire, un bilan s'impose. Ainsi, 19 540 collectivités territoriales se sont engagées à investir plus de 54 milliards d'euros en 2009.

**Néanmoins, ces chiffres masquent de sérieux problèmes que les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés avaient anticipés lors du débat sur la loi de finances rectificative.**

En 2010, de nombreuses collectivités territoriales, qui ne parviendront pas à réaliser leurs objectifs de dépenses d'investissement, seront pénalisées si aucun aménagement n'est apporté.

À titre d'exemple, ce sont près de 30 % des collectivités territoriales dans le département de Seine-et-Marne et 40 % d'entre elles dans le département de la Côte d'Or qui ne pourront pas, en l'état actuel de réalisation des travaux, atteindre leurs objectifs.

Outre que le Gouvernement a prévu une véritable « usine à gaz », contraire au principe de libre administration et d'égalité entre les collectivités territoriales, la méthode utilisée repose sur une défiance envers les élus locaux.

En effet, les auteurs de la proposition de loi avaient mis en avant trois sortes de risques qui pèsent sur les collectivités territoriales.

**• Risque d'une année blanche pour les collectivités territoriales en 2010.**

Le régime de droit commun pour les collectivités territoriales est la perception des versements du Fonds de compensation pour la TVA au titre des dépenses réalisées la pénultième année, soit avec un décalage de deux ans : remboursement en année N+2 (ex : 2009) pour un investissement réalisé l'année N (ex : 2007).

Le plan de relance prévoit, pour les collectivités qui y ont souscrit, un remboursement anticipé de la TVA, en année N+1. Néanmoins, pour en bénéficier, les collectivités territoriales doivent justifier du paiement des dépenses engagées.

**Dans le cas contraire, autrement dit si elles ne parviennent pas à réaliser leurs objectifs prévus dans la convention, la sanction est lourde puisqu'elles ne percevront aucun versement du Fonds de compensation pour la TVA en 2010.**

D'ores et déjà, sous le coup d'une restriction budgétaire imposée par le Gouvernement, des collectivités territoriales ne pourront pas, en 2010, équilibrer leur budget d'investissement si aucun remboursement ne leur est versé.

Face à cette insécurité financière, les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés avaient demandé, dès l'examen de cette mesure en loi de finances, la suppression de cette clause de conditionnalité.

● **Risque de traitement inéquitable des collectivités territoriales lié au caractère discrétionnaire de la décision du préfet, seul juge de l'effectivité de l'engagement de la dépense.**

Afin d'apprécier la bonne réalisation de leurs dépenses d'investissement, le ministre du budget, Éric WOERTH, avait précisé que le préfet disposerait d'une « *marge d'appréciation* » pour être en mesure de « *juger d'une part de l'intention réelle de la collectivité de réaliser l'investissement annoncé et d'autre part de la mise en œuvre effective de la dépense* ».

Or, la réalisation des investissements prévus est soumise à des aléas indépendants de la volonté même de la collectivité (délai des procédures administratives, fouilles archéologiques imprévues, défaut de financement du projet, etc...).

Les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés avaient regretté que le Gouvernement ouvre la porte à l'insécurité juridique et aux contentieux.

● **Risque de rupture d'égalité entre les différents bénéficiaires du Fonds de compensation pour la TVA.**

La mesure du plan de relance complexifie encore le mécanisme du Fonds de compensation pour la TVA, puisqu'il prévoit un **troisième régime de remboursement pour les collectivités qui ont souscrit une convention avec l'État et rempli leurs engagements**. Elles perçoivent le remboursement de la TVA en année N+1 pour un investissement réalisé en année N.

Il faut rappeler que le régime de droit commun est la perception du Fonds de compensation en année N+2. Néanmoins, les communautés de communes et d'agglomération bénéficient déjà d'un régime dérogatoire plus favorable, puisque le remboursement de TVA leur est versé l'année même de la réalisation de l'investissement.

**Cette mesure participe ainsi de l'illisibilité du financement des collectivités territoriales.**

Plus largement, les conséquences de la récente intégration du Fonds de compensation pour la TVA dans l'enveloppe fermée des dotations ne peuvent être éludées, car celle-ci contribue à l'asphyxie financière des collectivités territoriales.

**Depuis 2007, le Gouvernement a engagé une politique de restriction budgétaire à l'égard des collectivités territoriales, dont il critique injustement la gestion financière. L'évolution des dotations est désormais uniquement fondée sur l'inflation.**

La loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a poursuivi en ce sens en supprimant l'indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) basée sur le taux prévisionnel de l'inflation majoré de 50 % de la croissance du produit intérieur brut.

L'acharnement du Gouvernement à vouloir contraindre l'évolution des dépenses des collectivités territoriales s'est poursuivi avec l'intégration au sein de l'enveloppe fermée des dotations du Fonds de compensation pour la TVA.

Ainsi, l'article 7 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 prévoit que *« l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est égale à l'inflation prévisionnelle.*

Or, l'évolution du FCTVA se révèle particulièrement dynamique et souvent supérieure à l'inflation prévue. Ainsi, la loi de finances pour 2009 prévoyait une évolution du FCTVA de 12,8 % tandis que l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités progressait de seulement 2 %.

**Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit, quant à lui, une évolution du FCTVA de 6,4 % alors que l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités ne progresseront que de 1,2 % dans la même période.** Ainsi, en 2010, pour une évolution globale de l'ensemble des dotations d'environ 700 millions d'euros, la part de l'augmentation du FCTVA est d'environ 373 millions d'euros, soit plus de 53 % de la progression !

Par conséquent, la dotation globale de fonctionnement ne progressera que de seulement 0,6 %, soit la moitié de l'inflation, entraînant une perte de 245 millions d'euros par rapport à son évolution normale.

**L'intégration du FCTVA exerce donc une pression sur l'ensemble des dotations, dont le montant diminue inévitablement. À terme, la nature de remboursement du Fonds, reconnu par l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales, pourrait être remise en cause.**

Ainsi, pour sauvegarder le financement des collectivités territoriales et leur assurer des ressources pérennes, il est indispensable d'exclure le Fonds de compensation pour la TVA de l'enveloppe fermée.

Pour ces raisons, les sénateurs socialistes, apparentés et rattachés proposent **une réforme globale du Fonds de compensation pour la TVA.**

Tel est l'objet de la proposition de loi.

**L'article 1<sup>er</sup> vise à sécuriser les collectivités territoriales engagées dans le plan de relance.**

Afin de sécuriser les collectivités qui ne parviendront pas à atteindre leurs objectifs de dépenses d'investissement, quelle qu'en soit la raison, l'article 1<sup>er</sup> propose de supprimer la sanction prévue par le gouvernement.

**Ainsi, la totalité des collectivités territoriales ayant passé une convention avec l'État bénéficieront, en 2010, du FCTVA, à raison des dépenses d'investissement réalisées en 2009.**

**L'article 2 vise à simplifier le régime du Fonds de compensation pour la TVA au titre de l'égalité de traitement entre collectivités territoriales.**

Afin de simplifier le régime de versement actuel du Fonds de compensation pour la TVA et de restaurer l'égalité entre les collectivités territoriales, **l'article 2 propose qu'à compter de 2011, l'ensemble des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale perçoivent leur versement du Fonds de compensation l'année même de la réalisation de leur dépense d'investissement.** Il s'agit donc de mettre en œuvre un régime unique de versement du Fonds de compensation, identique à celui actuellement applicable aux communautés de communes et d'agglomération.

**L'article 3 vise à confirmer le caractère de remboursement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.**

Afin de confirmer la fonction de remboursement du Fonds de compensation et de permettre une évolution satisfaisante de l'ensemble des dotations de l'État, l'article 3 vise à exclure le Fonds de compensation de la TVA de l'enveloppe fermée.

**L'article 4 vise à gager la proposition de loi.**

## **PROPOSITION DE LOI**

### **Article 1<sup>er</sup>**

Le dernier alinéa du II de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales est supprimé.

### **Article 2**

- ① Le II de l'article L. 1615-6 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, pour les bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée mentionnés à l'article L. 1615-2, les dépenses réelles d'investissement à prendre en considération pour la détermination des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre d'une année déterminée sont celles afférentes à l'exercice en cours. »

### **Article 3**

À la première phrase de l'article 7 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, après les mots : « au profit des collectivités territoriales, » sont insérés les mots : « à l'exception du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, ».

### **Article 4**

Les conséquences financières pour l'État résultant de la prise en compte des dépenses d'investissement afférentes à l'exercice en cours pour l'attribution du Fonds de compensation et de l'exclusion de ce Fonds de l'ensemble des prélèvements sur recettes sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575A du code général des impôts.