

N° 336

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mai 1991.

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article 7, alinéa 5, de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et instituant la mise en place de chartes financières entre l'Etat et les collectivités territoriales de la République.

PRÉSENTÉE

Par M. François GERBAUD,

Sénateur.

(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.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le législateur des lois de décentralisation a choisi de maintenir en l'état de vétusté la fiscalité locale et a préféré le principe de la compensation financière des compétences transférées au principe d'une fiscalité propre des collectivités locales.

Cette orientation a eu pour conséquence, notamment, de remettre en cause les principes qui gouvernent le concept de décentralisation. Ce dernier se définit le plus souvent comme étant un système d'organisation des structures administratives de l'Etat qui accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des organes autonomes régionaux ou locaux. Deux composantes cumulatives et nécessaires en seraient donc constitutives : le transfert de décision ; le transfert de gestion. La décentralisation ne pourrait donc s'apprécier qu'au travers de la marge de manœuvre offerte aux collectivités tant dans le domaine de l'initiative décisionnelle que dans le domaine des choix de gestion financière.

Le principe ayant reçu la faveur du « législateur décentralisateur » a permis à l'Etat de débudgétiser un certain nombre de dépenses qui grevaient dangereusement son budget et d'opérer un transfert de responsabilité de leur gestion sur d'autres entités. Il repose sur la mise en place de dotations que l'Etat verse aux collectivités locales, dont le montant, théoriquement aurait dû correspondre aux charges transférées et à leur évolution dans le temps.

Voilà bientôt dix ans que les premières lois de décentralisation font partie de notre patrimoine juridique, de notre paysage institutionnel, de notre quotidien. A la lecture du droit, le temps a ajouté l'expérience. Riches sont les enseignements de la pratique, et importants peut-être sont aussi les espoirs déçus, mais il existe un effet majeur dont est à l'origine cette réforme : le constat d'une décentralisation à deux vitesses.

I. – LE CONSTAT D'UNE DÉCENTRALISATION A DEUX VITESSES

Si « la décentralisation à la française » est entrée dans l'esprit des administrés et a été consacrée par la règle de droit, pratiquement, pour des raisons de fait, elle établit des disparités entre collectivités.

La réforme administrative entamée en 1982 est conçue de telle manière que toutes les collectivités sont soumises, donc dépendantes de la période à laquelle l'Etat annonce le montant de ses dotations. Elles ne peuvent ni préparer ni voter leur budget tant que ce dernier ne les en a pas informées. Dotations d'ailleurs, que certains observateurs sceptiques de notre décentralisation n'hésitent pas à comparer à de simples subventions, mais ô combien importantes puisqu'elles sont les éléments essentiels pour la détermination de la marge de manœuvre financière de la collectivité destinataire.

Cette dépendance légale, dans l'exercice de leur souveraineté, vis-à-vis de l'Etat trouve une expression à géométrie variable selon les moyens dont les collectivités locales disposent. Cette situation tient au fait que le dispositif juridique qui organise la transmission des informations financières par l'Etat aux collectivités comporte de nombreuses lacunes.

II. – L'ÉTAT DES LIEUX DE LA LÉGISLATION

C'est la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions qui organise la transmission par l'Etat des informations financières sur le montant des dotations versées aux communes.

L'article 7, alinéa 5, modifié par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, faisant référence à la procédure de saisie par le préfet de la Chambre régionale des comptes si le budget communal n'était pas voté avant le 31 mars ou avant le 15 avril en cas de renouvellement des conseils municipaux, dispose : « Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication, avant le 15 mars au conseil municipal, d'informations indispensables à l'établissement du budget. La liste de ces informations est fixée par décret. Dans ce cas, le conseil municipal dispose de quinze jours à compter de cette communication pour arrêter le budget de la commune. »

L'Etat a donc l'obligation d'informer les communes du montant des dotations qu'il leur versera avant le 15 mars de chaque année pour celles d'entre elles fixées par décret (décret n° 82-1131 du 29 mars 1982), soit seulement deux semaines avant la date impérative du vote des budgets locaux. Cela signifie que la loi ne laisse que quinze jours aux collectivités pour arrêter leur budget prévisionnel.

Ce dispositif légal permet même à l'Etat d'influencer directement la fixation de la date du vote des budgets communaux. Car, tant qu'il n'a pas annoncé le montant des dotations dans beaucoup de communes, les budgets ne sont pas votés. Il faut, à ce titre, souligner l'aspect douteux de ce mécanisme quant à sa constitutionnalité, car il semble bien mal s'accommoder du principe de la libre administration territoriale.

Le délai de quinze jours attribué aux collectivités par le législateur, pour arrêter leur budget prévisionnel est tellement court, que certaines d'entre elles se sont dotées de services et de personnels spécialisés, afin d'anticiper le montant des dotations qui leur seront attribuées. Cela leur permet d'obtenir le plus tôt possible une approche globale de leurs recettes, et de ce fait de réaliser un meilleur travail de préparation budgétaire. Autant dire que pour ces collectivités-là, les dispositions de l'article 7, alinéa 5 de la loi n° 82-213, sont sans effet.

A l'inverse, d'autres communes, alors qu'elles ont en charge les 4/5 du territoire national, n'ont ni les moyens ni le temps de se plonger dans des calculs, d'ailleurs, de grande complexité. Elles sont donc totalement concernées et soumises aux dispositions de l'article 7 de la loi n° 82-213. Elles sont totalement dépendantes de l'effet d'annonce du montant des dotations d'Etat.

L'article 7, alinéa 5 opère, en quelque sorte une discrimination entre collectivités dans l'exercice de leur souveraineté fondée uniquement sur leurs moyens, et institutionnalise la pratique d'une discrimination d'accès à l'information financière.

III. — OBJECTIFS RECHERCHÉS PAR LA PROPOSITION DE LOI

Le premier objectif : éviter que ne se creuse un peu plus le fossé qui sépare les petites communes et les grosses collectivités dans l'exercice de leur souveraineté.

Le second objectif : clarifier les relations que l'Etat entretient avec les collectivités territoriales de la République. Les lois de décentralisation, de part les principes qui les gouvernent, induisent nécessairement un système de coresponsabilité entre les collectivités locales et l'Etat,

puisque celles-ci ne disposent pas d'une partie importante de leurs recettes.

Le fait que le législateur de 1982 ait pris la précaution de prévoir la date limite à laquelle devait être annoncée par l'Etat le montant de ses dotations est bien la preuve qu'il désignait ce dernier comme partenaire indispensable de la décentralisation.

Cette coresponsabilité de droit et de fait voulue par le législateur n'a pas été suffisamment organisée par ce dernier.

La divergence des partenaires de la décentralisation, dans leurs intérêts propres, dans leur puissance économique, et dans leurs pensées politiques, ne doit pas mettre en cause le processus de décentralisation.

Aussi, de ce fait, convient-il de donner un cadre législatif aux relations entre les divers partenaires de la décentralisation afin que l'article premier de la loi de mars 1982 retrouve ses lettres de noblesse autant dans le droit que dans le fond : « Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils d'élus. »

IV. — LES MOYENS MIS EN ŒUVRE PAR LA PROPOSITION DE LOI

1° La date limite à laquelle l'Etat devra désormais annoncer « les informations indispensables » à l'élaboration d'un budget local est avancée au 15 février. En cas de manquement à cette obligation de la part de l'Etat, il est laissé quarante-cinq jours aux collectivités pour élaborer les budgets à compter de la réception de ces informations.

2° Les informations qualifiées « d'indispensables » pour l'élaboration des budgets locaux par le législateur sont fixées par décret. Il apparaît nécessaire que désormais celles-ci soient fixées par la loi.

Afin d'éviter toute suspicion dans le fonctionnement de la décentralisation, il est important que le pouvoir de juger sur la qualité « d'informations indispensables » n'appartienne plus à un partenaire de la décentralisation.

Il est difficile d'être à la fois juge et partie.

Il appartient au législateur d'être le garant de la décentralisation.

3° Sont mis en place des « chartes financières » entre les collectivités territoriales de la République et l'Etat.

L'objectif de ces chartes est de rechercher la rationalisation des versements de la part de l'Etat des subventions, des dotations et des recettes propres des collectivités locales dont il est le collecteur.

Cela afin de permettre aux collectivités la possibilité d'élaborer des plans de trésorerie. Il est nécessaire de leur donner les moyens d'avoir une vision des dates, ou à tout le moyen les périodes auxquelles seront versées les recettes qui leur sont dues dans les respects des règles conditionnant leur attribution. Si les collectivités ont une bonne vision de l'échéancier de leurs dépenses, elles ont beaucoup de mal à établir un échéancier de leurs recettes.

Beaucoup de grosses collectivités aujourd'hui ont une gestion de leur trésorerie en mode zéro. Quel en est son coût ? Si la mise en place de relais de trésorerie permet de faire face à des accidents de trésorerie, il n'en demeure pas moins que ces derniers sont très coûteux et que leur mobilisation pourrait diminuer si, un tant soit peu, l'Etat s'engageait sur des dates de versement des recettes de la collectivité dont il est le débiteur.

Ces chartes sont des actes juridiques *sui generis*, il y est constaté un engagement que l'Etat prend seul. Si l'Etat n'honore pas l'engagement qu'il se sera lui-même fixé, la collectivité fera constater par le juge judiciaire la défaillance de l'Etat, se déclencherà alors l'application d'intérêts moratoires sur le montant dû.

Ces chartes doivent être signées avant le 15 mars de chaque année pour une durée de douze mois.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Le cinquième alinéa de l'article 7 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est ainsi rédigé :

« Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication avant le 15 février au conseil municipal d'informations indispensables à l'établissement du budget. La liste de ces informations est fixée par la loi. Dans ce cas le conseil municipal dispose de quarante-cinq jours à compter de cette communication pour arrêter le budget de la commune. »

Art. 2.

Le Gouvernement a l'obligation de présenter un projet de loi au Parlement indiquant la liste des informations devant être présentée aux communes avant le 15 février de chaque année lors de la prochaine session ordinaire.

Art. 3.

Sont créées des chartes financières entre les collectivités territoriales de la République et l'Etat.

Ces chartes financières sont des actes de droit privé.

Ces chartes financières doivent être signées avant le 15 mars de chaque année entre le préfet et l'ordonnateur de la collectivité territoriale.

Ces chartes financières sont des actes *sui generis*, puisque l'ordonnateur ne bénéficie pas de latitude de négociation, mais constate uniquement par acte les engagements de l'Etat.

Ces chartes définissent l'époque à laquelle seront versés les transferts de l'Etat aux collectivités territoriales.

Sont considérés comme transferts, le produit des impôts locaux, toutes les dotations, subventions provenant ou ayant transité par le budget de l'Etat, ainsi que le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Art. 4.

En cas de non-respect par l'Etat des obligations qu'il s'est fixées librement, concernant le calendrier des versements des transferts aux collectivités territoriales, l'ordonnateur concerné pourra saisir le juge qui constatera la rupture d'engagement de l'Etat et fera courir des intérêts moratoires calculés sur la base du taux légal.

La Cour des comptes chaque année doit présenter un rapport annuel retraçant les condamnations dont aura fait l'objet l'Etat du fait des manquements aux obligations posées par la charte.

Art. 5.

Le Gouvernement a l'obligation de mettre en place cette réforme à compter de 1992.

Durant l'année 1992, l'Etat devra s'engager au moins sur la date de versement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Art. 6.

Le Gouvernement a l'obligation de présenter un projet de loi au titre de la dernière session ordinaire de chaque année, pour présenter au Parlement les dépenses sur lesquelles l'Etat appliquera la présente réforme durant l'exercice suivant.

Art. 7.

Le Gouvernement a dix ans à compter de la publication de la présente loi pour que la réforme définie dans l'article troisième alinéa 6, soit mise en place.

Art. 8.

Les pertes de recettes éventuellement entraînées par l'application des dispositions de cette présente loi sont compensées par la majoration à due concurrence des droits de consommation sur les alcools importés des pays non membres de la Communauté économique européenne.