

N° 363

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 février 2013

PROPOSITION DE LOI

tendant à rétablir des fonds départementaux de péréquation plus justes,

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre JARLIER, François ZOCCHETTO, Gérard ROCHE, Christian NAMY, Jean-Léonce DUPONT, Mme Jacqueline GOURAULT, MM. Jean-Marie VANLERENBERGHE, Daniel DUBOIS, Marcel DENEUX, Yves DÉTRAIGNE, Jean-Jacques LASSERRE, Jean-Claude MERCERON, Mme Sylvie GOY-CHAVENT, MM. Jean BOYER, Vincent DELAHAYE, Mme Nathalie GOULET et M. Hervé MAUREY,

Sénateurs

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La situation financière des départements est un sujet de préoccupation récurrent depuis plusieurs années, du fait de l'effet ciseau auquel sont confrontées ces collectivités entre leurs ressources et leurs dépenses.

Ainsi, ces dernières années, les départements se sont vus transférer de nombreuses compétences et notamment le financement des allocations de solidarité : le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH). En conséquence, entre 2003 et 2011, les dépenses sociales des départements ont doublé en euros courants.

Parallèlement, les départements n'ont pas bénéficié de transferts de ressources aussi dynamiques que ces dépenses. Pour les seules allocations précitées, le taux de couverture moyen s'élevait en 2011 à près de 60 %, laissant un reste à charge pour les départements d'environ 5,8 milliards d'euros par an.

En outre, la réforme de la fiscalité locale en 2010, qui a notamment substitué la contribution économique territoriale (CET) à la taxe professionnelle, a réduit la capacité de ces collectivités à utiliser le levier fiscal pour adapter leurs recettes à leurs dépenses.

Il en découle une grande fragilité des finances départementales.

Cette fragilité a été soulignée par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2013, qui précise que le redressement observé en 2011 du fait de la bonne tenue des recettes des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) « *ne peut masquer les risques qui demeurent attachés à la structure financière des départements à moyen terme* ».

Elle a également été rappelée au plus haut niveau de l'État. Ainsi, la déclaration commune État-Départements, signée au terme de la réception par le Président de la République, le 22 octobre dernier, d'une délégation de l'Assemblée des départements de France, en présence du Premier ministre et de plusieurs membres du Gouvernement, rappelait que « *depuis une décennie, les conseils généraux font face à un déséquilibre croissant*

entre les recettes dont ils bénéficient pour financer les trois allocations individuelles de solidarité qu'ils versent au titre d'une mission de solidarité nationale et le coût réel de ces prestations. Pour faire face à cette situation ils ont dû mobiliser largement leurs propres ressources. ».

Cette situation se reflète dans l'évolution des dépenses d'investissements des départements, en baisse de 18 % sur deux ans (2010 et 2011), tendance qui devrait se confirmer en 2012 (- 11 %).

Les fonds de péréquation ou le fonds exceptionnel de soutien peuvent, au moins à court terme, venir soulager la contrainte pesant sur les départements les plus fragiles. Cependant, leur acceptation comme leur efficacité imposent que ces fonds fonctionnent sur des critères justes et indiscutables.

S'agissant du potentiel financier, sa nouvelle définition, consécutive à la réforme de la fiscalité locale, a induit des changements importants dans l'appréciation de la richesse des départements et donc dans leur classement, suscitant de nombreuses inquiétudes au niveau local. Le changement du classement implique, pour certains départements, la sortie totale de certains dispositifs, avec donc un effet de seuil extrêmement brutal.

D'autre part, les critères de calcul des versements au titre du fonds de péréquation des DMTO ont été revus de façon fondamentale en nouvelle lecture de la loi de finances initiale pour 2013 à l'Assemblée nationale : le critère de potentiel financier a été remplacé par le critère de revenu par habitant multiplié par la population. Si le revenu par habitant se révèle un critère pertinent, le multiplier par la population le dénature totalement.

Ainsi, la loi de finances a entraîné des modifications très importantes des situations des départements, certains pouvant y gagner plus de 10 millions d'euros, quand d'autres perdent plusieurs millions d'euros. C'est notamment le cas des départements ruraux et en particulier des départements de montagne.

De même, le fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté a vu les critères d'attribution de sa première part profondément modifiés en nouvelle lecture de la troisième loi de finances rectificative pour 2012 à l'Assemblée nationale : le calcul du versement se fait selon l'indice synthétique, mais multiplié par sa population. L'introduction de ce dernier point a là aussi désavantagé les départements ruraux.

C'est pourquoi la présente proposition de loi vous propose de corriger ces points et de revenir dès 2013 à une plus juste répartition des mécanismes de péréquation entre les départements en évitant de pénaliser

les plus pauvres, comme c'est le cas avec les dispositions applicables actuellement.

L'article 1^{er} prévoit d'utiliser le potentiel financier de l'année 2011 pour le calcul des versements au titre de la dotation de péréquation urbaine (1°), de la dotation de fonctionnement minimale (2°), de la dotation globale d'équipement¹ (3°), du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (4°), du fonds départemental de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (5°) et du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements (6°).

Le 4° de cet amendement reprend un amendement qui avait été adopté par le Sénat lors de la discussion de la loi de finances initiale pour 2013. Les 5° et 6° reprennent pour leur part un amendement qui avait été adopté par la commission des finances, mais sur lequel le Sénat n'avait pu se prononcer, faute d'examen de la seconde partie.

Ce retour au potentiel financier 2011 constitue une solution provisoire, en attendant de pouvoir s'accorder, notamment au sein des instances représentatives des départements, sur un critère pertinent d'appréciation de la richesse de ces collectivités.

L'article 2 propose de revenir au fonctionnement du fonds de péréquation des DMTO antérieur à la loi de finances initiale pour 2013. Il revient donc au critère du potentiel financier pour le calcul du versement.

Il reprend un amendement adopté par le Sénat, à l'initiative de sa commission des finances.

Enfin, **l'article 3** prévoit que le calcul du versement au titre de la première part du fonds de soutien exceptionnel aux départements se fait à partir de l'indice synthétique, sans plus le multiplier par la population du département concerné.

Cet article s'inspire de la position du Sénat lors de l'examen de la troisième loi de finances rectificative pour 2012, qui avait souhaité limiter à 10 % la prise en compte de la population.

¹ Il s'agit dans ce cas du potentiel fiscal.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° À l'article L. 3334-6-1, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « En 2013, le potentiel financier utilisé pour l'application du présent article est celui calculé pour l'année 2011. » ;
- ④ 2° À l'article L. 3334-7, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « En 2013, le potentiel financier utilisé pour l'application du présent article est celui calculé pour l'année 2011. » ;
- ⑥ 3° À l'article L. 3334-10, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « En 2013, le potentiel fiscal utilisé pour l'application du c est celui calculé pour l'année 2011. » ;
- ⑧ 4° Au III de l'article L. 3334-16-2, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑨ « En 2013, le potentiel financier utilisé pour l'application du 1° du présent III est celui calculé pour l'année 2011. » ;
- ⑩ 5° Avant le dernier alinéa du IV de l'article L. 3335-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑪ « En 2013, le potentiel financier utilisé pour l'application du 1° est celui calculé pour l'année 2011. » ;
- ⑫ 6° À l'avant-dernier alinéa du V de l'article L. 3335-2, après l'année : « 2012 », sont insérés les mots : « et en 2013 » et la référence : « du 2 » est remplacée par les mots : « du premier alinéa et du 2° du présent V ».

Article 2

- ① Le V de l'article L. 3335-2 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase du premier alinéa, les mots : « ou dont le revenu par habitant est inférieur au revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements » sont supprimés ;
- ③ 2° Le 1° est ainsi rédigé :
- ④ « 1° Pour un tiers au prorata du rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier par habitant du département ; ».

Article 3

Au 4 du II de l'article 48 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, les mots : « multiplié par sa population » sont supprimés.

Article 4

Les dispositions de la présente loi s'appliquent au 1^{er} janvier 2013.