

Décentralisons *autrement*

Plateforme pour une citoyenneté active dans les territoires

www.decentralisonsautrement.fr

NB : La réalisation et la diffusion de ce document s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire et visent à mieux faire connaître auprès des citoyens les enjeux de la décentralisation. La diffusion de ce document est donc vivement encouragée, nous vous demandons simplement de faire référence à son auteur (Georges Gontcharoff et à La plateforme Décentralisons autrement).

NOTE N° 95 : Information et commentaire critique Avant-projet de loi « de décentralisation et de réforme de l'action publique ».

Titre VI : Dispositions financières et fiscales.

► Ce que dit d'avant-projet de loi (articles 66 à 69).

Réaffirmation de principes (article 66)

L'avant-projet de loi se propose d'abord de modifier un article du code général des collectivités territoriales. Il confirme en premier les dispositions de deux autres articles :

« Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectué entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant de l'État aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Les ressources sont équivalentes aux dépenses affectées à la date du transfert par l'État au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées »

Remarque : Il faut revenir à l'introduction de la note N° 92¹. Le problème de l'indexation des compensations des transferts de compétences est tout à fait majeur pour les budgets des collectivités territoriales. L'indexation sur la variation de la DGF, telle qu'elle est énoncée ci-dessus, donne les résultats suivants.

- De 2009 à 2010, la DGF a augmenté de 0,6 %, alors que l'inflation était à 1,2 % ;
- De 2010 à 2011, la DGF a augmenté de 0,2 %, alors que l'inflation était à 2 % ;
- De 2011 à 2012, la DGF a été gelée, alors que l'inflation était à 2 % ;
- De 2012 à 2013, la DGF a été gelée. Le nouveau gouvernement a pris la décision d'une stabilisation jusqu'en 2017, tout en promettant une révision générale du système ;
- De 2013 à 2014, ce choix devrait correspondre à une baisse de la DGF de -1,4 % ;
- De 2014 à 2015, la baisse de la DGF devrait être également de - 1,4 %.

On comprend les protestations des élus et de leurs associations. La compensation des transferts de compétences ne suit même pas l'inflation, c'est-à-dire que son pouvoir d'achat diminue d'année en année. Pendant ce temps là, le coût des compétences transférées augmente très vite, particulièrement dans le social où le nombre d'ayant-droits s'accroît au

¹ Sur la compensation des transferts de compétences

rythme des conséquences sociales de la crise économique ou au rythme du vieillissement de la population. On trouve bien là l'écart croissant entre les besoins sociaux et les moyens pour les satisfaire. Les conseils généraux sont les premiers touchés. On comprend aussi que, sur ce point, les recettes des collectivités locales dépendant exagérément des décisions de l'État.

(suite du texte de l'avant-projet de loi. Rappel d'un texte antérieur)

« Toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires déterminée par la loi ».

« Aucune dépense à la charge de l'État ou d'un établissement public à caractère national ne peut être imposée, directement ou indirectement, aux collectivités locales ou à leurs groupements qu'en vertu de la loi »

Remarque : Il ne faut pas tout à fait se fier à la lettre du texte. Pour un certain nombre de grands chantiers qui relèvent entièrement de sa compétence, l'État n'impose pas des dépenses aux collectivités locales, mais il joue une sorte de chantage. *« Si vous n'allégez pas ma charge, en participant à la dépense, vous n'aurez pas cet équipement national dont vous avez tant besoin pour le développement de votre territoire »*. Les collectivités territoriales finissent pas voter une contribution volontaire dans un domaine que l'État devrait prendre entièrement à sa charge. De très nombreux exemples pourraient être évoqués et ont fait l'objet de monographies édifiantes. Par exemple, le plan Université 2000 de Lionel Jospin a donné lieu à des financements volontaires, souvent importants, des villes, des départements et des régions pour avoir une nouvelle Université chez elles. L'État sait mettre les territoires en concurrence et jouer les surenchères. Il choisit de s'installer chez le plus offrant, c'est-à-dire chez celui qui soulage le plus son budget (Vannes, par exemple plutôt que Lorient). Il faudrait aussi rendre compte des études sur le financement de la Ligne à Grande Vitesse (LGV) Bordeaux-Toulouse et sur la manière dont les collectivités territoriales paieront en définitive une majorité du financement dans un domaine qui est totalement de la compétence de l'État. Si l'État est très réticent en ce qui concerne les financements croisés entre les collectivités territoriales, il n'est pas réticent du tout en ce qui concerne les financements croisés entre lui-même et ces collectivités territoriales. Un article de la loi du 16 décembre 2010 le dit même explicitement, avec quelque cynisme et après avoir multiplié les obstacles aux financements croisés entre collectivités : *« Par dérogation aux dispositions du présent article (qui limitent très sévèrement les financements croisés entre collectivités territoriales au point de pratiquement les interdire) les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet État-région et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics »*. Une fois de plus *« peuvent »* et non *« doivent »*. On ne peut donc en effet pas dire que les collectivités territoriales sont obligées. Et le tour est joué. Cela n'empêche pas de développer par ailleurs la théorie des *« blocs de compétences »* qui veut que chacun ait clairement son lot et le finance à 100 % !

(suite de l'avant-projet de loi : proposition d'un nouveau paragraphe)

« Tout projet de loi ayant pour conséquence une augmentation des charges nettes obligatoires pesant sur les collectivités territoriales, comprend des dispositions précisant les conditions de la compensation éventuelle, totale ou partielle de ces charges par l'État ».

Remarque : Pourquoi *« partielle »* ?

La fiscalité des régions (article 67)

Il s'agit d'un article nouveau proposé par l'avant-projet de loi.

« Une loi de finances détermine les modalités et les conditions d'attribution de ressources fiscales supplémentaires aux régions.

Elle détermine en particulier les modalités selon lesquelles, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences d'autorité organisatrice de transport, les régions bénéficient d'une fraction du versement destiné aux transports en commun défini dans le code général des collectivités territoriales » (voir la note N° 85).

(paragraphe que l'avant-projet présente comme en cours de discussion) *« Elle prévoit les conditions dans lesquelles la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux est perçue dans l'ensemble des régions. (Cette taxe dont la nature est détaillée dans le code général des impôts est actuellement perçue dans la seule région Ile-de-France. Elle serait donc généralisée à l'ensemble des régions).*

L'avant-projet annonce ensuite des mesures concernant le financement de l'apprentissage par les régions (voir la note n° 79²)

Un article issu de la loi de finances de 2011 établit la liste des dépenses que les régions doivent consentir dans le cadre du développement et de la modernisation de l'apprentissage.

D'abord :

« Le financement des actions arrêtées en application des contrats d'objectifs et de moyens définis par le code du travail. Dans ce cadre, les sommes affectées aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue sont librement répartis par les régions ».

(les contrats d'objectifs et de moyens sont destinés à financer les actions suivantes :

- *« l'adaptation de l'offre quantitative et qualitative de formation, en particulier au regard des perspectives d'emploi dans les différents secteurs d'activité ;*
- *l'amélioration de la qualité du déroulement des formations dispensées en faveur des apprentis ;*
- *la valorisation des conditions matérielles des apprentis ;*
- *le développement du pré-apprentissage ;*
- *la promotion et le soutien à l'initiative pédagogique et à l'expérimentation ;*
- *la facilitation au déroulement de séquences d'apprentissage dans les États membres de la Communauté Européenne ;*
- *La facilitation de l'accès des personnes handicapées à l'apprentissage ».)*

L'avant-projet de loi précise une deuxième obligation de financement de la part des régions, dans le domaine de l'apprentissage. Il s'agit :

« du versement aux entreprises de 250 salariés et plus d'aides en faveur de l'emploi de certaines catégories de personnes désignées dans le code de l'emploi (les salariés sous contrat de professionnalisation ou d'apprentissage, les jeunes accomplissant un volontariat international en entreprise (code du service national), des jeunes bénéficiant d'une convention industrielle de

² Sur l'apprentissage

formation par la recherche) *Les sommes sont versées au fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue ou aux centres de formation d'apprentis pour lesquels une convention a été conclue avec l'État...*

(l'avant projet se propose d'ajouter)

« La différence entre le montant total du produit perçu au titre de la contribution (dite « taxe d'apprentissage) et le versement aux entreprises prévu à l'alinéa précédent est affectée aux fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation continue qui procèdent librement à sa répartition.

Le solde disponible après acquittement par les employeurs des versements visés par le code du travail (le concours financier d'un employeur qui emploie un apprenti au centre de formation ou à la section d'apprentissage où est inscrit cet apprenti, par l'intermédiaire des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage) et après déduction (des exonérations totales ou partielles de la taxe d'apprentissage pour les employeurs qui engagent des dépenses pour financer les premières formations technologiques et professionnelles ») est affecté aux régions qui en disposent librement pour le financement de leurs compétences en matière d'apprentissage.

Les montants ainsi mis à disposition des régions sont au moins égaux aux soldes constatés au titre de l'exercice 2012 ».

La fiscalité des départements (article 68)

« Une loi de finances détermine les modalités et les conditions d'attribution aux départements de ressources fiscales supplémentaires partagées avec l'État. Ces ressources contribuent au financement des compétences décentralisées.

Remarque : Que signifie « partagées avec l'État » ?

Révision de valeurs locatives de la taxe d'habitation (article 69)

« Une loi de finances détermine les conditions de mise en œuvre d'une expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Elle détermine les modalités et les conditions d'introduction du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation ».

Remarque : Les principales décisions sont renvoyées à une prochaine loi de finances. On attendra encore pour savoir comment régions et départements peuvent voir s'accroître vraiment leur autonomie fiscale, selon la promesse solennelle qui leur a été faite par le président de la République...

Georges GONTCHAROFF, 12 janvier 2013.