

N° 167

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 avril 1987.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à instituer une commission nationale de réforme
de la fiscalité locale.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre SALVI, Daniel HOEFFEL, Charles-Henri de
COSSÉ-BRISSAC, René BALLAYER, Paul GIROD, André-Georges
VOISIN, Auguste CHUPIN, Louis MOINARD, Raymond POIRIER
et Henry GOETSCHY,

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.)

Finances locales. — *Commission nationale de réforme de la fiscalité locale - Fiscalité locale - Impôts et taxes.*

MESDAMES, MESSIEURS,

La refonte de notre fiscalité locale se trouve depuis plusieurs décennies au centre des préoccupations des élus locaux.

Nul ne peut en effet contester aujourd'hui l'inadéquation des impôts locaux, alors que la fiscalité de l'Etat a su, depuis 1917, s'adapter à l'évolution des conditions économiques.

Si, en 1917, le système des impôts indiciaires, fondés sur la fortune immobilière, était remplacé par l'impôt sur le revenu, le Parlement refusa, malgré la proposition formulée notamment par Caillaux, d'étendre cette solution aux collectivités locales ; la technique dite des « principaux fictifs » fut donc appliquée aux quatre « vieilles », ce qui devait entraîner une différence de nature essentielle entre la fiscalité locale et celle propre à l'Etat.

Le principe d'une réforme des impôts locaux n'était pas pour autant écarté, dans la mesure où l'article 44 de la loi du 31 juillet 1917 prévoyait que les centimes portant sur les anciennes contributions continueraient « provisoirement » d'être établis et perçus jusqu'au vote d'une loi spéciale établissant des taxes nouvelles de remplacement ».

Cette disposition transitoire qui perpétuait une législation datant de la Révolution, devait demeurer en vigueur jusqu'à la cinquième République...

Pour sortir les impôts locaux du cadre rigide qui les enfermait, l'ordonnance du 4 janvier 1959 posait le principe de la disparition des quatre « vieilles » et leur remplacement par quatre taxes. La taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation étaient mises en place par la loi du 31 décembre 1973 ; deux ans plus tard, la loi du 29 juillet 1975 devait substituer à l'ancienne patente la taxe professionnelle.

Ce dispositif était complété par la loi du 10 janvier 1980 qui permet aux collectivités locales, dans certaines limites pour la taxe professionnelle, de répartir la charge fiscale entre les différentes catégories de contribuables en fixant directement le taux de chaque taxe.

Ces différentes réformes sont allées dans le sens d'une plus grande autonomie financière des collectivités locales. Force est néanmoins de constater que la législation actuelle n'est pas suffisamment souple pour permettre aux élus locaux de moduler l'effort fiscal de chacun en fonction des charges revenant aux communes, aux départements et aux régions.

S'agissant plus particulièrement de la taxe professionnelle, il est à peine besoin de rappeler ici les critiques suscitées par les variations parfois importantes et dans certains cas insupportables des cotisations afférentes à cette taxe. Le Parlement fut ainsi amené, dès le 28 décembre 1976, à limiter à 75 % la surcharge maximale, l'Etat prenant en charge la moins-value de deux milliards de francs pour éviter de déséquilibrer les budgets locaux. Depuis lors, des aménagements sont apportés chaque année au régime de la taxe professionnelle qui devient ainsi de plus en plus complexe. Le projet de loi de finances pour 1985 n'a pas failli à cette tradition puisque son article 3 a prévu au profit des assujettis à cette taxe un abattement de 10 milliards de francs, compensé par l'Etat au moyen d'une dotation d'un montant égal.

Si la taxe professionnelle a pu être qualifiée d'« impôt anti-économique, insensé et imbécile », chacun doit garder présent à l'esprit que la taxe professionnelle occupe le premier rang parmi les ressources des collectivités locales, même si la part de cet impôt décroît sous l'effet des mesures prises par la loi de finances rectificative pour 1982. Il s'ensuit que la réforme de la taxe professionnelle doit être envisagée non pas d'une manière isolée, mais en tenant compte de l'ensemble des recettes fiscales recouvrées au profit des collectivités locales.

A cet égard, les élus locaux n'ont jamais cessé de rappeler avec force leur attachement à des ressources localisées et évolutives dont ils puissent maîtriser le régime juridique.

Dans cette perspective, il paraît exclu de songer à un remplacement des différents impôts locaux par une ou plusieurs dotations dont la détermination dépendrait de la volonté exclusive de l'Etat.

En fait, la décentralisation, telle qu'elle a été voulue par le législateur, ne deviendra réalité que si elle s'appuie sur une fiscalité propre et indépendante de l'Etat.

Les réformes récentes, il faut le regretter, se sont inscrites dans une évolution différente, puisque les élus locaux ont pu assister à une multiplication des dotations d'Etat : la dotation globale de fonctionnement, la dotation globale d'équipement et la dotation générale de décentralisation.

Les résultats financiers de ces réformes n'ont pas répondu, loin s'en faut, à l'attente des élus locaux. L'essoufflement de la

D.G.F., les déceptions profondes causées par la D.G.E., notamment celle des communes, ainsi que l'insuffisance de la D.G.D. sont là pour le démontrer.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que ces dernières années les charges des collectivités locales n'ont fait que s'accroître à la suite des transferts successifs de compétences, qu'il s'agisse de l'exécutif départemental ou régional ou encore des compétences particulières visées par les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983.

Certes, dans le cadre de la compensation financière des transferts de compétences, le législateur a estimé souhaitable d'attribuer aux collectivités locales certains impôts comme pour les départements, la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette) ou une partie de la taxe de publicité foncière ou bien des droits de mutation. Toutefois, les prévisions actuellement connues pour l'exercice 1984 indiquent que la « vignette » n'aura pas le rendement escompté en raison de la dégradation de la situation économique, qui a une incidence directe sur l'immatriculation des véhicules neufs, la même constatation pouvant être faite pour les mutations foncières.

La question se pose d'ores et déjà de savoir si le produit des impôts transférés est suffisamment évolutif pour correspondre exactement au rythme de croissance des charges nouvelles incombant aux départements.

L'ensemble de ces considérations illustre, si besoin en était, l'urgente nécessité de remettre sur le métier la réforme de l'ensemble de notre fiscalité locale afin de parvenir à une simplification des textes législatifs et réglementaires et surtout à une plus grande autonomie financière des collectivités locales.

En tout état de cause, les élus locaux ne sauraient envisager que l'érosion de plus en plus importante des concours globaux ou l'insuffisance de la compensation financière des charges transférées par la loi n'entraînent à terme un accroissement inconsidéré de la fiscalité qui aboutirait à un transfert insidieux de l'impopularité de l'impôt, ou une augmentation importante de l'endettement des collectivités locales qui hypothéquerait pour l'avenir leur capacité d'investissement et leur crédibilité devant l'opinion.

L'article premier de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a certes renvoyé à une loi ultérieure le soin de fixer les ressources des collectivités locales. Mais force nous est de constater que de report en report cette loi ultérieure n'a pas encore vu le jour et, qui plus est, ne semble plus figurer au premier rang des priorités du Gouvernement actuel.

Or, comme cela a été souligné avec force lors de la célébration par le Sénat du centenaire de la loi de l'organisation municipale

de 1884, le volet fondamental et véritablement novateur de toute politique de développement des responsabilités locales n'est ni celui du transfert des compétences, ni celui du statut de la fonction publique territoriale, ni même celui du statut de l'élu local, encore qu'ils soient tous nécessaires, mais bien celui de la réforme des finances locales, car c'est bien de cette réforme que dépend la réussite pleine et entière de la décentralisation.

La présente proposition de loi a pour unique ambition de relancer l'idée de la refonte globale de notre fiscalité locale.

A cet effet, il vous est proposé d'instituer une commission de réforme de la fiscalité locale, qui serait chargée de proposer les grandes orientations d'une réforme de la fiscalité locale afin d'attribuer aux collectivités territoriales des recettes localisées, maîtrisées et évolutives.

La constitution d'une telle commission auprès du Premier ministre comporterait l'avantage inappréciable de réunir l'ensemble des parties intéressées par la réforme des finances locales :

— le Parlement qui serait représenté par deux députés et deux sénateurs élus respectivement par l'Assemblée nationale et le Sénat,

— le président du Comité des finances locales qui est actuellement à la fois un membre du Parlement et un élu local,

— les élus locaux, à savoir deux maires élus par le collège des maires de France, deux présidents de conseil général désignés par le collège des présidents des conseils généraux de France et un président du conseil régional qui serait élu par ses pairs,

— et l'Etat qui aurait au sein de cette commission cinq représentants.

La commission nationale comprendrait également quatre personnalités qualifiées, deux membres ou anciens membres du Conseil d'Etat, d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat et deux membres ou anciens membres de la Cour des comptes, d'un grade au moins égal à celui de conseiller-maître, élus par l'Assemblée générale de la Cour des comptes.

La mise en place de cet organisme ne saurait être interprétée comme un dessaisissement du Parlement et du Gouvernement qui conservent en tout état de cause leur droit d'initiative selon les conditions prévues par la Constitution. Bien au contraire, la commission nationale de réforme de la fiscalité locale aura pour vocation de faciliter la tâche des pouvoirs publics en proposant au Gouvernement et au Parlement les diverses solutions pratiques qui permettront dans l'avenir d'améliorer la législation fiscale des collectivités locales.

Dans le même esprit, cette commission ne devrait pas empiéter sur les compétences du Comité des finances locales ni de la commission d'évaluation des charges dont le rôle se limite aux conséquences financières des seuls transferts de compétences prévus par les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983.

Quoi qu'il en soit, la commission nationale de réforme de la fiscalité locale disposera d'un délai de trois ans à compter de son installation pour remettre au Parlement et au Gouvernement un rapport retraçant l'ensemble de ses activités pendant ce délai ainsi que ses propositions de réforme qui pourront servir de référence pour l'élaboration d'un projet de loi réformant notre fiscalité locale.

Ainsi la constitution de cette commission marquera le début d'un processus qui engagera d'une manière irréversible la mise en œuvre de cette réforme. Il serait dès lors possible de former raisonnablement le vœu que les élus locaux disposent dans un proche avenir des moyens financiers leur permettant d'assumer pleinement le mandat qu'il leur a été confié par les citoyens.

Telles sont les raisons, Mesdames, Messieurs, pour lesquelles nous vous demandons de bien vouloir adopter cette proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

tendant à instituer une commission nationale de réforme de la fiscalité locale.

Article unique.

Il est institué, auprès du Premier ministre, une commission nationale de réforme de la fiscalité locale.

Cette commission est chargée de proposer les grandes orientations d'une réforme de la fiscalité locale afin d'attribuer aux collectivités locales des recettes localisées, maîtrisées et évolutives. Au plus tard à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de son installation, la commission remet au Parlement et au Gouvernement un rapport exposant notamment ses propositions de réforme. La commission comprend :

— deux députés et deux sénateurs, élus respectivement par l'Assemblée nationale et par le Sénat ;

— le président du Comité des finances locales ;

— deux maires élus par le collège des maires de France ;

— deux présidents de conseil général, élus par le collège des présidents de conseil général ;

— un président de conseil régional élu par le collège des présidents de conseil régional ;

— cinq représentants de l'Etat désignés par décret ;

— deux membres ou anciens membres du Conseil d'Etat, d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat ;

— deux membres ou anciens membres de la Cour des comptes, d'un grade au moins égal à celui de conseiller-maître, élus par l'Assemblée générale de la Cour des comptes.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.