

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} décembre 1978.

PROPOSITION DE LOI

portant sur le financement des collectivités locales,

PRÉSENTÉE

Par M. Marcel ROSETTE, Mme Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Fernand CHATELAIN, Raymond DUMONT, Jacques EBERHARD, Gérard EHLERS, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Bernard HUGO, Paul JARGOT, Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT, Anicet LE PORS, Mme Hélène LUC, MM. James MARSON, Louis MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande PERLICAN, MM. Guy SCHMAUS, Camille VALLIN, Hector VIRON, Marcel GARGAR.

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. •

EXPOSE DES MOTIFS

La crise frappe notre pays dans tous les domaines de la vie nationale. Les collectivités locales n'échappent donc pas à cette réalité. Celle-ci touche durement les communes et les départements par la voie du centralisme, de la bureaucratie, de l'asphyxie financière.

La politique gouvernementale, dite de redéploiement, accorde en effet prioritairement aux sociétés multinationales, sous les formes les plus diverses, des sommes considérables prélevées sur les fonds publics, c'est-à-dire sur l'argent des contribuables.

Cette politique a pour corollaire le désengagement financier de l'Etat en matière d'équipements collectifs dont le poids est transféré sur le budget des collectivités locales. Il en résulte pour ces dernières, à la fois un retard préjudiciable dans la réalisation de ces équipements pourtant nécessaires, un endettement excessif et des impôts locaux sans cesse plus lourds.

La taxe d'habitation, notamment, impôt anachronique, injuste s'il en est, parce que fondé sur le critère de l'habitat, sans tenir le moindre compte des ressources des contribuables, dépasse les limites contributives des redevables les plus modestes. Elle représente en tout cas une ponction excessive sur le pouvoir d'achat des ménages aux ressources modestes.

Cette situation n'est pas tolérable, nous entendons contribuer à y mettre fin d'où nos propositions de loi sur les compétences accrues aux collectivités locales — une nouvelle fiscalité leur donnant les moyens de leur autonomie et de leur développement — un nouveau statut des élus et du personnel communal.

C'est une œuvre décentralisatrice dont notre pays a un impérieux besoin et à travers un progrès décisif des libertés locales un pas important franchi par la démocratie.

∴

Le présent projet de loi porte sur les questions financières. Il allie les mesures immédiates propres à rétablir un niveau de ressources évitant une aggravation de la fiscalité locale, notam-

ment de la taxe d'habitation et une finalité profondément novatrice s'inscrivant dans une perspective autogestionnaire. Il remet en cause les mécanismes actuels et modifie la structure même du financement public et notamment sa répartition entre l'Etat et les collectivités locales.

Dans ses mesures immédiates — et c'est là qu'il se différencie notablement des projets de loi gouvernementaux — il apporte 13 milliards de francs de recettes nouvelles aux collectivités locales, ce qui porterait à 76 milliards de francs les versements de l'Etat (63 milliards de francs inscrits dans le projet de budget gouvernemental pour 1979). Ces mesures impliquent :

— l'augmentation de 3 milliards de francs de l'ancien VRTS (pour le porter à 35 milliards de francs) :

— le remboursement de la TVA porté à 6.6 milliards de francs (au lieu de 3.2 milliards de francs) :

— les subventions d'équipement portées à 9.5 milliards de francs (au lieu de 7 milliards de francs) afin qu'elles passent de 20 % à 30 % (l'objectif final de la loi étant de le porter à 50 %) :

— la suppression sur trois ans des contingents de police, d'aide sociale et d'incendie, plus de 2,85 milliards de francs :

— et une subvention aux petites communes de 700 millions de francs :

— au total : 13 milliards de francs.

L'objectif poursuivi pour 1979 est donc de sauver les collectivités locales de l'asphyxie actuelle.

Après ces mesures immédiates satisfaisant des revendications dont bon nombre sont posées depuis des années, notre projet s'attaque à des objectifs plus ambitieux. Sa démarche est évolutive et ménage des transitions réalistes. Il constitue une première étape qui devrait mener, de la fin du VII^e Plan à la moitié du VIII^e Plan, à une remise en ordre permettant ultérieurement de s'engager plus profondément dans des changements de structures.

Nous affirmons qu'au-dessous du seuil du tiers des recettes fiscales nationales affectées aux collectivités locales — les autres deux tiers allant à l'Etat et aux régions — il n'y a ni décentralisation réelle ni réforme véritable des collectivités locales. Ces dernières ont également besoin d'une fiscalité juste et évolutive assurant leur autonomie et leur permettant de faire face à leurs responsabilités dans le domaine financier (fiscalité propre).

Une dotation ordinaire de fonctionnement sera instituée, remplaçant l'ancien VRTS (1) dont l'actuel montant représente

(1) Le versement est issu d'une ancienne recette fiscale locale : la taxe locale.

6.2 % des ressources publiques nationales. Cette dotation sera progressivement portée au moins à 10 % de ces mêmes ressources. Pour ce faire, son montant initial est fixé à 35 milliards de francs (1979) et représentera en moyenne nationale 45 % des recettes de fonctionnement.

Ce fonds tend à établir une péréquation entre les communes, non au niveau des ressources mais au niveau des bases de la fiscalité. A ce paramètre s'ajoute celui de la population.

Enfin, une troisième notion nouvelle quant à elle apparaît dans cette péréquation : la prise en compte des besoins sociaux de la population qui seront calculés en fonction du niveau de l'impôt sur le revenu perçu dans la localité (l'aide étant inversement proportionnelle à l'importance de la perception de l'IR au plan local).

L'objectif est de compenser le plus justement les inégalités grâce à ce versement issu des recettes de l'Etat et visant à un rééquilibrage fondé, comme nous l'avons dit, sur l'égalisation des assiettes fiscales. Il ne s'agit donc pas de niveler les ressources, mais d'égaliser les bases d'imposition et de prendre en charge les besoins sociaux.

La taxe d'habitation — dont le poids est intolérable pour bien des familles modestes et que les projets gouvernementaux tendent encore à alourdir — doit être progressivement remplacée par une taxe de base qui devrait avoisiner le tiers d'un loyer social de type H.L.M.

A cette taxe s'ajoutera des centimes additionnels à l'impôt sur le revenu des personnes physiques cotés par le conseil municipal. Un mécanisme transitoire faisant varier la taxe d'habitation en fonction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est institué pour quelques années dans l'attente de la modification plus fondamentale évoquée ci-dessus.

Nous maintenons la valeur cadastrale des terrains agricoles classés en zone NC dans les POS, comme base de la taxe foncière agricole.

En effet, la valeur cadastrale permet de prendre en compte la nature de culture en les harmonisant sur le plan départemental.

Asseoir la taxe foncière des terrains à bâtir et du bâti sur leur valeur vénale déclarée est juste car ces immeubles n'ont pas le caractère d'outil de travail, mais relèvent plutôt de la notion de « biens ».

Cependant, il importe de garantir la petite propriété familiale de même que la prolongation de la période d'usage agricole du

foncier non bâti classé en zones NA ou U en créant des abattements, voire des exonérations justifiées par l'usage personnel ou la modicité des revenus de leurs propriétaires.

La taxe professionnelle actuelle est modifiée. Une notion « profits par rapport aux emplois » tendra à favoriser les entreprises de main-d'œuvre.

De plus, il est tenu compte d'une plus juste imposition des sociétés à établissements multiples.

Ainsi, sera mise en place, progressivement, une comptabilité d'établissement qui permettra de connaître le profit brut des sociétés au plan local. Dans cet esprit, un texte sera déposé avant le 1^{er} janvier 1981.

En ce qui concerne les prêts aux collectivités locales, « la caisse des prêts » mise en place sera gérée par les élus eux-mêmes.

Nous maintenons dans cette première étape la notion des subventions finalisées en fonction du plan régional d'équipement. Elles ne peuvent pas être inférieures à 50 % du coût réel de l'équipement considéré, terrain compris.

Il est fait appel à la responsabilité financière des communes sur la base de l'autofinancement en partant en premier lieu d'une mise à niveau immédiate de 13 milliards de francs :

— d'un fonds de péréquation alimentaire : les recettes ordinaires, et

— d'une assiette fiscale nouvelle et évolutive.

Comme on peut le voir, il s'agit en même temps d'accroître l'autonomie et les compétences des communes et leur donner les moyens d'assumer leurs responsabilités.

Quand on parle de versement de l'Etat, il est utile de préciser qu'une grande partie de celui-ci (dans nos propositions 35 milliards de francs sur 1976) provient de l'ancien VRTS, appelé « Fonds des collectivités locales pour l'harmonisation des ressources et le fonctionnement ». Ce versement est une ressource de remplacement d'un ancien impôt qui appartenait aux collectivités locales jusqu'en 1968, la taxe locale que les collectivités pouvaient moduler.

Sa suppression a donné lieu à la création de points supplémentaires de TVA à l'Etat. Ce sont ces points de TVA qui ont alimenté le versement représentatif de l'ancienne taxe sur les salaires qui s'est substitué à l'ancienne taxe locale.

Les années passant, le Gouvernement tend à faire oublier qu'il s'agit pour les communes d'une recette de remplacement et non pas comme on voudrait le faire croire une sorte de cadeau de prélèvement de l'Etat au bénéfice des collectivités locales.

Il est bon de rappeler ce point d'histoire.

PROPOSITION DE LOI

TITRE PREMIER

Dispositions générales.

Article premier

Les rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales sont simplifiés et régularisés afin que chaque niveau territorial prenne en charge ce qui découle de ses compétences.

Les ressources des collectivités locales sont composées :

- 1 De recettes fiscales propres :
- 2 D'une dotation ordinaire de fonctionnement, en provenance de recettes fiscales nationales :
- 3 De subventions finalisées :
- 4 D'emprunts.

Art. 2.

Dans le cadre d'une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, les ressources publiques feront l'objet d'une nouvelle affectation pour parvenir en 1985 à la fin du VIII^e Plan, à la proportion d'un tiers pour les communes et les départements et de deux tiers pour l'Etat et les régions.

Art. 3.

Durant la période de transfert de compétences tout transfert de responsabilités de l'Etat vers les collectivités locales se traduit par un transfert corrélatif et simultané de ressources prenant en compte l'équipement, le fonctionnement et la gestion sous forme d'abondement des versements en provenance de recettes fiscales nationales ou sous forme de pouvoir fiscal.

Dans ce deuxième cas, le transfert s'accompagnera d'une réduction parallèle de la pression fiscale d'Etat.

Art. 4.

Les systèmes de financement multiples ou croisés sont abrogés.
Le système des contingents obligatoires est supprimé.

Art. 5.

Dès 1979, les ressources des collectivités locales sont revalorisées pour leur permettre de faire face normalement à leurs compétences actuelles.

Remplaçant l'actuel VRTS, la dotation ordinaire de fonctionnement est fixée, pour 1979, à 35 milliards de francs, non compris les divers versements finalisés de fonctionnement.

La TVA sur travaux et équipements est remboursée intégralement aux collectivités locales.

Art. 6.

Tous les établissements à caractère économique, qu'ils relèvent du secteur privé, public ou semi-public, sont passibles de l'ensemble des impôts locaux qui les concernent (taxe professionnelle, taxe foncière).

Toute exemption d'impôt local résultant de dispositions nationales donne lieu à compensation égale de la part de l'Etat.

Art. 7.

La dotation ordinaire de fonctionnement, qui représente en 1979 environ 6,5 % des ressources nettes de l'Etat, évoluera progressivement pour être au moins de 10 % des ressources de l'Etat en 1985.

Art. 8.

Les budgets d'aide sociale des collectivités seront réduits grâce au développement d'une couverture sociale nationale et régulière de l'ensemble de la population :

— l'aide sociale, maintenue, relèvera entièrement d'un financement d'Etat, le transfert s'étalant sur deux ans pour les communes et quatre ans pour les départements ;

— la gestion sera décentralisée ;

— les communes et départements sont libres d'instituer des systèmes complémentaires.

TITRE II

Des finances communales.

A. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 9.

Les ressources ordinaires globales des communes françaises seront ajustées de façon à leur permettre de faire face à leurs dépenses de fonctionnement et à dégager un autofinancement de l'ordre du quart des dépenses d'investissement.

Art. 10.

Le budget de fonctionnement des communes sera alimenté par deux types de ressources :

- recettes propres : domaines et fiscalité locale ;
- dotation ordinaire de fonctionnement et autres versements spécifiques en provenance des recettes fiscales de l'Etat.

B. — DE LA DOTATION ORDINAIRE DE FONCTIONNEMENT

Art. 11.

Cette dotation ordinaire de fonctionnement représentera pour l'ensemble des communes françaises une proportion en moyenne nationale de l'ordre de 45 % des recettes de fonctionnement.

Elle sera conçue comme un versement compensatoire, destiné à équilibrer les inégalités des bases d'imposition des communes.

Le calcul de ce versement établi au plan national sera fondé sur trois paramètres communaux : la population résidente, les bases fiscales communales, les besoins.

Le paramètre issu des bases fiscales communales sera calculé à partir de l'écart entre l'assiette fiscale par habitant en moyenne nationale et l'assiette fiscale par habitant dans les communes considérées.

Le critère de besoin sera pris en compte par un paramètre différent suivant l'importance de la population communale :

— pour les communes de moins de 5 000 habitants, ce sera un critère de besoin social, fonction inverse des revenus des ménages :

— pour les communes de moins de 1 500 habitants, ce sera un critère de besoin minimum de service, fonction de la taille physique de la commune :

— pour les communes de 1 500 à 5 000 habitants, ce sera le critère le plus avantageux pour les communes entre les deux précédents.

Art. 12.

Il sera établi un niveau maximal de compensation, en fonction de l'assiette fiscale par habitant. Le niveau sera fixé différemment pour les communes de moins de 1 500 habitants et pour celles de plus de 1 500 habitants. Il sera plus important dans le premier cas que dans le deuxième.

Art. 13.

Les communes dont l'assiette fiscale propre dépassera le niveau maximal de compensation verseront au budget départemental une somme proportionnelle à l'ampleur du dépassement.

C. — DE LA FISCALITÉ LOCALE

Art. 14.

En dehors des recettes domaniales et des taxes particulières, la fiscalité communale est fondée sur trois assiettes :

- la propriété foncière et immobilière ;
- les revenus du ménage ;
- l'activité économique.

L'impôt sur les activités économiques sera aménagé de telle sorte qu'il ne pourra pas être inférieur en moyenne nationale à la moitié des ressources fiscales des communes.

Art. 15.

Des fourchettes sont prévues par la loi de façon à éviter dans un premier temps les distorsions excessives de taux entre les communes.

Elles sont calculées de façon suffisamment large pour garantir une très grande autonomie communale.

A l'intérieur de ces fourchettes, les conseils municipaux votent librement le taux des impôts locaux.

Art. 16.

En 1979, la taxe professionnelle actuelle est corrigée dans le sens d'une répartition plus juste entre les activités, d'une imposition plus efficace des firmes à établissements multiples et, d'autre part, pour les grandes entreprises par la prise en compte, dans son calcul, du taux de profit par emploi.

Art. 17.

Après un bilan approfondi des effets de l'actuelle taxe professionnelle, le Gouvernement déposera, avant le 1^{er} janvier 1981, un texte de loi proposant un nouveau mode de calcul de la taxe professionnelle visant à l'asseoir sur l'activité économique réelle des entreprises et, pour les grandes entreprises, sur leur profit en tablant en premier lieu sur le résultat brut d'exploitation.

Art. 18.

Dès 1979, l'actuelle taxe d'habitation, basée sur la valeur locative sera pondérée au moyen d'un coefficient déterminé en fonction d'un revenu imposable des ménages afin de la diminuer sensiblement pour les revenus faibles et de l'augmenter pour les hauts revenus.

Il sera tenu compte de cette pondération pour déterminer l'assiette fiscale communale et par là même le versement d'Etat.

Art. 19.

Après la remise en ordre de l'impôt sur le revenu, dans le sens de la justice fiscale, le système évoluera pour être transformé en centimes additionnels à l'IR (aux différentes implantations locales des ménages) venant s'ajouter à une taxe de base d'un niveau modeste.

Le conseil municipal déterminera le niveau de la taxe de base et votera les centimes additionnels à l'IR à l'intérieur d'une fourchette fixée par la loi.

Art. 20.

Dès 1979, en ce qui concerne le foncier, l'actuelle taxe sur les plus-values sera perçue par les communes d'assiette.

Art. 21.

Le Gouvernement déposera avant le 1^{er} janvier 1981 un projet de loi visant les assiettes des propriétés foncières et immobilières :

— la taxe sur les terrains agricoles sera assise sur la valeur cadastrale :

— la taxe sur le terrain à bâtir sera assise sur la valeur vénale réelle, à l'exception des terres que les propriétaires se seront engagés à exploiter ou faire exploiter effectivement à des fins agricoles pour une durée d'au moins cinq ans tacitement renouvelable :

— la taxe sur le foncier bâti (immeuble d'habitation ou locaux à usage d'activités économiques, d'établissements ou d'entreprises relevant de l'Etat) sera assise sur la valeur vénale réelle.

La loi des fourchettes suffisamment larges pour permettre aux communes d'avoir une politique foncière efficace et tenant compte des possibilités financières des petits propriétaires aux revenus modestes par un taux d'imposition dégressif (de l'ordre de 0.1 %), des abattements et, éventuellement, des exonérations pour les propriétaires habitant à titre principal leur propriété et disposant de ressources modestes.

D. — SECTION EXTRAORDINAIRE

Art. 22.

Le budget d'équipement des communes est alimenté par trois ressources :

- autofinancement ;
- subventions d'Etat finalisées ;
- emprunts.

Art. 23.

Ces subventions sont attribuées aux communes ou à leurs syndicats par l'intermédiaire du département ou de la région en fonction du plan régional d'équipement. Les collectivités locales participent aux différentes programmations, en premier lieu pour ce qui touche aux équipements.

Ces subventions ne peuvent être inférieures à 50 % du coût réel (terrain compris) pour les équipements officiellement programmés avec les services de l'Etat.

Art. 24.

Les collectivités disposent, auprès des caisses publiques, de crédits d'emprunt à taux réduit et à longue durée d'amortissement.

La CAECL sera transformée. Elle sera régie par les élus locaux.

E. — SECTION ORDINAIRE

Art. 25.

En dehors de la dotation ordinaire de fonctionnement et de leurs recettes propres, les communes peuvent recevoir des subventions finalisées de fonctionnement des caisses d'allocation familiales ou des ministères spécialisés pour leurs activités (sociales, sportives, culturelles, etc.).

F. — RESPONSABILITÉS DES COMMUNES

Art. 26.

Les collectivités ont la libre disposition de leurs ressources et la pleine responsabilité de leur gestion. Le contrôle des agents de l'Etat ne peut être effectué qu'*a posteriori*.

Art. 27.

Il n'existe ni dotation ordinaire de fonctionnement, ni fiscalité pour les organismes intercommunaux.

La coopération intercommunale repose sur les responsabilités fiscales de chaque commune.

TITRE III

Des finances départementales.

Art. 28.

Les ressources départementales sont conçues suivant une structure identique à celle des communes.

La fiscalité départementale comporte l'impôt sur les ménages, sur l'activité économique, sur la propriété immobilière et foncière. Le conseil général vote le taux des différents impôts à l'intérieur de fourchettes fixées par la loi.

Art. 29.

Le versement en provenance des recettes nationales est calculé de façon à péréquer les bases fiscales par habitant.

TITRE IV

Perspectives.

Art. 30.

Le système évoluera sous l'effet de l'accroissement des ressources communales, du transfert de compétences et de ressources de l'Etat, et grâce au développement de la libre coopération entre les communes.

Cela permet d'envisager à moyen terme un développement suffisant des ressources ordinaires pour permettre la réduction de la part des subventions et la pleine libération de l'initiative locale.

Il s'agit d'évoluer vers un pouvoir local, sous la responsabilité des communes, qui sera la base de la démocratie et une assise solide pour un système autogestionnaire.

TITRE V

Compensation financière.

Art. 31.

I. — Il est institué un impôt sur la fortune des personnes physiques qui ont en France leur domicile ou qui y possèdent des biens.

II. — Un abattement de 1 million de francs est opéré pour la personne imposable. Un abattement identique est opéré pour son conjoint lorsque ceux-ci sont redevables à l'impôt sur le revenu sous une cote unique.

III. — Sans préjudice des abattements ci-dessus, les exploitants d'une entreprise individuelle bénéficient pour les biens afférents à l'exploitation d'un abattement de 1 million de francs à la condition que, après application du présent abattement, leur fortune n'atteigne pas les abattements visés plus haut.

IV. — Le barème d'imposition applicable à la fortune imposable après abattement est le suivant :

	En pourcentage.
Entre 0 et 1 million de francs.....	1.5
Entre 1 et 2 millions de francs.....	2.5
Entre 2 et 3 millions de francs.....	3
Entre 3 et 4 millions de francs.....	4
Entre 4 et 7 millions de francs.....	5
Entre 7 et 10 millions de francs.....	6
Entre 10 et 15 millions de francs.....	7
Plus de 15 millions de francs.....	8

Art. 32.

I. — Il est instauré un impôt annuel et progressif sur le capital des sociétés privées et nationalisées.

II. — Sont soumises à l'impôt sur le capital :

— les entreprises (et organismes) passibles de l'impôt sur les sociétés ;

- les entreprises individuelles dont les bénéficiaires industriels et commerciaux sont imposés selon le régime du bénéfice réel ;
- les sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie ;
- les sociétés agréées pour le financement des télécommunications.

III. — Sont exonérées de l'impôt les personnes morales se livrant à des activités sans but lucratif, de caractère scientifique, éducatif, à des activités d'assistance ou de bienfaisance.

IV. — L'assiette d'imposition est calculée d'après les éléments suivants :

- valeur brute des immobilisations corporelles et incorporelles telle qu'elle apparaît à l'actif du bilan de l'exercice en cours ;
- valeur des stocks admise en matière de détermination des bénéficiaires industriels et commerciaux ;
- valeur des titres de placement et de participation figurant au bilan.

V. — La base imposable étant définie, un abattement de deux millions de francs est pratiqué.

VI. — L'emploi efficace du capital, mesuré sur la valeur ajoutée qu'il permet d'obtenir, est encouragé par un allègement du taux d'imposition.

Les taux d'imposition définis par le rapport entre capital total du bilan et valeur ajoutée sont les suivants :

- lorsque le rapport est égal à 1.5, le taux de l'impôt est égal à 1.6 % ;
- lorsque le rapport est égal à 2, le taux de l'impôt est égal à 2 % ;
- lorsque le rapport est égal ou supérieur à 3.5, le taux de l'impôt est égal à 2.5 %.

Le taux de l'impôt progresse parallèlement au rapport de manière continue d'un palier à l'autre entre les valeurs 1 et 2.5 %.

La valeur ajoutée servant au calcul du taux est définie comme étant la différence entre les ventes, travaux et autres produits hors taxes et les achats et autres consommations de l'assujéti.

VII. — L'impôt sur le capital des sociétés et autres personnes morales n'est pas déductible pour l'assiette de l'imposition des bénéficiaires.