

N° 422
SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992-1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1993.

PROPOSITION DE LOI

tendant à la décentralisation de la péréquation financière entre les collectivités locales pour un meilleur aménagement du territoire.

PRÉSENTÉE

Par MM. Paul GIROD, Albert VECTEN, Marcel LESBROS, Charles-Henri de COSSE-BRISSAC, Jacques SOURDILLE et Henri COLLARD,

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. — Aménagement du territoire - Dotation globale de fonctionnement - Fiscalité locale - Taxe professionnelle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il y a actuellement deux sujets de préoccupations qui suscitent débat et qui ne sont pas sans lien.

Le premier débat touche à la décentralisation. Non pas tant sur les objectifs dont à la quasi-unanimité, on reconnaît la réussite mais plutôt sur les modalités d'organisation telles qu'elles sont prévues aujourd'hui et en particulier sur la répartition des dotations financières attribuées aux collectivités locales. Le système apparaît trop complexe, dispersé entre divers objectifs tout en ne laissant plus aucune marge de manœuvre.

Dans le même temps, les problèmes liés à l'aménagement du territoire sont devenus une priorité. Dans ce domaine, l'Etat a un rôle primordial à jouer.

Toutefois, la seule volonté de l'Etat ne suffira pas. Les collectivités locales sont aujourd'hui des partenaires essentiels pour relever les défis.

Les enjeux dans cette affaire sont aussi financiers. Les dotations financières de l'Etat doivent être utilisées avec le maximum d'efficacité dans le contexte économique actuel.

Or, si la décentralisation des compétences a été engagée, celle de la péréquation financière entre les collectivités locales n'a pas été réalisée.

Toute l'organisation de cette péréquation à l'exception des fonds départementaux de taxe professionnelle est demeurée centralisée interdisant toute capacité d'adaptation à la réalité et à des exigences locales spécifiques.

A partir de ces considérations, il nous est apparu opportun d'avancer des propositions visant à :

1. Décentraliser le mécanisme de la péréquation de la D.G.F.

2. Renforcer la péréquation de la taxe professionnelle au plan local en décentralisant le F.N.P.T.P. et en accroissant les moyens des fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle.

3. Eclaircir les enjeux fiscaux en amorçant progressivement la spécialisation des impôts directs locaux.

I. — DÉCENTRALISER LE MÉCANISME DE LA PÉRÉQUATION DE LA D.G.F.

Le système actuel de la D.G.F. est — tout le monde le dit — au bord de « l'implosion ». Son rôle péréquateur est aujourd'hui réduit à sa plus simple expression : par un effet d'entonnoir, sur les 79 milliards de francs de la D.G.F. des communes, deux cents millions de francs tout au plus sont utilisés en définitive pour rendre effectifs les critères de péréquation instaurés en 1985.

Par ailleurs, les mécanismes de péréquation prévus dans les dotations d'Etat pourraient être rendus plus efficaces si les sommes distribuées pouvaient faire l'objet d'ajustements en fonction des situations observées à l'échelon local adéquat.

En conséquence, il convient de s'orienter vers un système :

— garantissant à chaque collectivités, le versement à l'échéance précise pour la préparation de son budget, d'une « attribution minimale indexée » de D.G.F. par analogie au « S.M.I.C. » en matière salariale ;

— et permettant la gestion déconcentrée de la répartition du reliquat globalisé de la D.G.F. annuelle par des comités régionaux des finances locales à partir des critères définis par le législateur.

La répartition effectuée au niveau national par le Comité des Finances locales permettrait le versement du montant des enveloppes régionales sur le solde à distribuer en tenant compte des concours particuliers.

Au niveau régional, les Comités régionaux des Finances locales procéderaient à la répartition des crédits relatifs aux concours particuliers et à la péréquation de la D.G.F. en ajustant aux réalités locales les critères définis par la loi.

II. – LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL

A. – Le constat.

Il est sans doute important de renforcer la vocation du département dans son rôle de péréquation.

A cet égard, les fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle sont reconnus comme des bons instruments de péréquation (cf. délibérations du Comité des finances locales et rapport d'information de la mission Hoeffel au Sénat).

Par ailleurs, les réformes introduites dans la loi de finances pour 1993 auront des conséquences négatives : contraints aujourd'hui d'encourager le développement de l'intercommunalité, les fonds départementaux **risquent de disparaître** à mesure que l'intégration fiscale des nouvelles communautés de communes et communautés de ville sera plus avancée. Ils sont au demeurant menacés de devenir **ingérables** en raison de la complexité de la superposition des dispositions légales les concernant.

Il est regrettable de constater la volonté des pouvoirs publics de réformer dans un esprit centralisateur un des rares mécanismes de péréquation décentralisée dans lesquels les collectivités locales jouent un rôle important.

B. – Il est proposé d'élargir le rôle des départements en faveur de la péréquation de la taxe professionnelle.

1. Pour cela, il est nécessaire de mettre en œuvre la déconcentration du Fonds national de péréquation de la T.P. attribuant aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle une fraction de celui-ci.

Le F.N.P.T.P. assume aujourd'hui deux fonctions bien distinctes :

– Tout d'abord, le versement **d'une compensation** pour les communes qui connaissent une baisse significative de leurs bases de taxe professionnelle à la suite notamment de la fermeture d'une entreprise (595,2 millions de francs en 1993).

— Par ailleurs, il joue un rôle péréquateur pour les communes dont le potentiel fiscal est inférieur à celui de leur strate démographique (1,854 milliard de francs en 1993).

Ces deux fonctions, qui obéissent à des logiques différentes peuvent connaître des modalités de gestion qui leur soient propres. En particulier, la fonction de péréquation pourrait dorénavant être assumée de manière plus efficace à l'échelon départemental.

Les crédits destinés à la péréquation seraient délégués annuellement aux préfets à partir d'une ventilation entre chaque département effectuée sur avis du Comité des finances locales.

En revanche, les crédits destinés à compenser les pertes de base de taxe professionnelle continueront à être répartis au niveau central à partir des dossiers présentés par les collectivités concernées.

2. Par ailleurs, il est proposé d'accroître les moyens des fonds départementaux de taxe professionnelle en révisant les mécanismes d'écrêtement.

— Tout d'abord, le seuil d'écrêtement actuel des établissements exceptionnels qui correspond à la fraction des bases excédant deux fois la moyenne des bases de T.P. par habitant peut être abaissé progressivement. Une modification de l'article 1648 A du code général des impôts pourra porter le seuil à une fois et demie la moyenne nationale des bases de T.P. par habitant, sous réserve d'une simulation préalable.

— Par ailleurs, le déclenchement de l'écrêtement peut intervenir non plus au niveau de l'établissement exceptionnel mais lorsque les bases de T.P. par habitant d'une commune ou d'un groupement dépassent significativement la moyenne nationale sous réserve des divers mécanismes de péréquation prévue dans le cadre des dotations de l'Etat.

— Enfin, les bases de taxe professionnelle rapportées au nombre d'habitant ne constituent pas la seule composante de la richesse relative d'une collectivité locale : en particulier, les produits d'exploitation du domaine qui représentent, en moyenne entre 9,2 % et 11,6 % des recettes réelles de fonctionnement des communes, peuvent être répartis très inégalement sur le territoire.

Les conséquences d'un écrêtement fondé sur une définition plus extensive de la notion « de richesse exceptionnelle » devront être étudiées.

III. — ÉCLAIRCIR LES ENJEUX FISCAUX EN AMORÇANT PROGRESSIVEMENT UNE SPÉCIALISATION PARTIELLE DES IMPÔTS DIRECTS LOCAUX

A. — Le constat.

La fiscalité directe locale en France appelle quatre constatations :

Beaucoup sont d'accord pour reconnaître que le maintien de la superposition actuelle des impôts locaux n'est pas une solution satisfaisante.

1. Le système est complexe pour les contribuables et débouche sur une véritable confusion des responsabilités : chaque catégorie de collectivités locales — communes, groupements de communes, départements, régions — vote son **propre taux additionnel**, de manière autonome, sans tenir compte de l'effet d'ensemble sur le contribuable local qui subit, en dernière instance, l'effet cumulé des décisions prises à chacun des échelons de la décentralisation.

2. Le dispositif de compensation des allègements fiscaux sur les impôts locaux décidés par l'Etat est aujourd'hui complexe et d'un montant très élevé (56 milliards de francs en 1993). Avec une contribution de l'Etat de près de 20 % des impôts directs locaux, l'Etat est le premier contribuable en matière de fiscalité locale.

3. La suppression de la part départementale et régionale de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties, rendue nécessaire par la grave crise que traverse le monde rural et le secteur agricole, ne pourra avoir pour effet que de réduire l'autonomie fiscale des conseils généraux et régionaux en augmentant un peu plus les transferts financiers en provenance de l'Etat.

4. Tout accroissement des charges transférées aux régions et aux départements nécessitera une affectation de ressources nouvelles.

Aussi, il est préférable, dans un contexte de maîtrise des dépenses budgétaires, que ces ressources supplémentaires proviennent non pas de dotations de l'Etat mais plutôt de l'imputation de ressources fiscales nouvelles aux collectivités locales, étant entendu que la pression fiscale ne doit pas augmenter globalement en France.

B. — Une spécialisation complète des impôts directs locaux difficile.

La spécialisation des impôts locaux par échelon de collectivités locales est une idée à la fois séduisante mais difficilement applicable dans l'immédiat.

Institutionnellement, le fait de réserver à une catégorie de collectivités locales l'imposition des entreprises et à une autre la fiscalisation des résidents introduirait de fortes inégalités de potentiel fiscal et d'indépendance de décision entre les divers échelons locaux.

Politiquement, l'arbitrage, à haut risque, portant sur la répartition des différents types d'impôts locaux entre chaque structure locale suscitera presque obligatoirement plus de dissentiments que de satisfactions.

Budgétairement, la nécessaire stabilité de la ressource fiscale locale risque de s'avérer difficilement compatible avec le fait de réserver à une catégorie de collectivités locales une fiscalité assise exclusivement sur l'activité économique des entreprises.

Pour remédier à ces nombreux inconvénients, une réflexion doit être engagée pour donner un nouvel équilibre à l'architecture de la fiscalité directe locale.

Celle-ci est régie par **deux faisceaux de contraintes** articulés autour du **degré de spécialisation** des impôts par catégorie de collectivités locales, d'une part, de **l'importance de la contribution de l'Etat** aux recettes fiscales locales, d'autre part.

Le dispositif actuel, fondé quasi-exclusivement sur le principe d'une fiscalité locale homogène et additionnelle (hormis les recettes de fiscalités inhérentes transférées dans le cadre des lois relatives aux transferts de compétence) atteint ses limites en termes d'alourdissement de la pression fiscale.

Simultanément, le poids du concours demandé au contribuable national à travers la compensation budgétaire des allègements fiscaux est allé en augmentant au cours des dernières années pour pallier certains dysfonctionnements internes (plafonnement de la T.P. par rapport à la valeur ajoutée des entreprises).

**C. — Il est souhaitable donc de choisir
une voie médiane et responsable.**

Entre une spécialisation immédiatement inapplicable et la non-spécialisation devenue indéfendable, il est prôné la particularisation des impôts locaux qui pourrait aller de pair avec la création éventuelle d'impôts nouveaux pour supprimer progressivement les diverses compensations versées par l'Etat en contrepartie des allègements fiscaux.

La recherche d'une différenciation des impôts locaux débouche sur trois propositions :

— créer de nouvelles ressources spécifiques susceptibles d'être attribuées aux départements ou aux régions, assises sur la consommation d'énergie sur le territoire de la collectivité locale.

Cette ressource pourrait prendre la forme d'une taxe sur les produits pétroliers ou sur l'électricité qui viendrait, le cas échéant, en déduction de la T.I.P.P. ou de la T.V.A. perçue actuellement au profit de l'Etat.

Une étude devra être conduite pour déterminer l'assiette imposable, les taux applicables ainsi que les modalités de recouvrement sous les angles de la régularité juridique et de la faisabilité technique.

— Procéder à la suppression de diverses compensations pour allègements fiscaux inscrites actuellement en dépenses de l'Etat au profit des collectivités locales (dotation de compensation de la taxe professionnelle, dotation de compensation de la taxe d'habitation ou du foncier non bâti).

Cette mesure, qui assure la neutralité fiscale et budgétaire de la création des nouveaux impôts locaux devra être appliquée en respectant le principe d'équivalence globale : pour chaque catégorie de collectivités locales, le montant de la ressource fiscale de remplacement doit être globalement égal au montant de la compensation versée par l'Etat.

— Assurer la « différenciation » des impôts locaux par deux mesures complémentaires : recentrer les taxes de proximité vers les communes en leur transférant une part des bases de taxe d'habitation et de taxes foncières des départements et des régions et favoriser, en contrepartie, l'affectation des bases de taxe professionnelle vers les départements.

La particularisation des impôts locaux serait assurée en recourant à la technique du transfert de bases déjà prévue dans le cadre de la loi du 30 juillet 1990, portant révision générale des bases d'imposition, décidée par le législateur, par une correction compensatrice sur le taux d'imposition afin d'assurer un produit fiscal constant.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE PREMIER

DE LA RÉPARTITION DÉCENTRALISÉE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Article premier.

La Dotation globale de fonctionnement comprend une attribution minimale et une fraction régionale.

L'attribution minimale garantie est calculée chaque année par application du taux de la garantie minimale d'évolution prévue à l'article 234-19-1 du code des communes au montant de la dotation globale de fonctionnement perçue par la collectivité locale au titre de l'exercice précédent.

Les attributions de la fraction régionale de la dotation globale de fonctionnement sont réparties par les comités régionaux des finances locales sur proposition du préfet de région.

Art. 2.

Le Comité des finances locales fixe la part des ressources à affecter aux concours particuliers, contrôle la répartition des attributions minimales garanties et arrête la répartition de la fraction régionale de la dotation globale de fonctionnement entre les régions.

Art. 3.

La fraction régionale de la dotation globale de fonctionnement est répartie entre les communes, les groupements de commune et les

départements dans la région, en fonction de l'inégalité des ressources fiscales mesurée à partir du potentiel fiscal, de l'effort fiscal et de l'insuffisance du revenu par habitant, et en fonction des charges à caractère social ou rural supportées par la collectivité, déterminées à partir du nombre de logements sociaux, du nombre de titulaires d'un contrat d'insertion et de la surface rurale de la collectivité locale.

Art. 4.

Il est créé dans chaque région un comité régional des finances locales présidé par un élu désigné en son sein. Le Comité est compétent pour fixer la pondération des critères de répartition définis à l'article ci-dessus.

Il est composé de membres des assemblées parlementaires, de représentants élus des départements, des communes et de leurs groupements dans la région, ainsi que de représentants de l'Administration, dans des conditions définies par un décret pris après avis conforme du Comité des finances locales.

Art. 5.

Le Gouvernement présentera au Parlement avant le 30 juin 1994 un rapport présentant les modalités administratives des conditions de faisabilité technique des dispositions prévues aux articles 3 à 7 ci-dessus pour application au 1^{er} janvier 1996.

CHAPITRE II

**POUR UN RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION
DE LA TAXE PROFESSIONNELLE
AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL**

Art. 6.

La seconde fraction du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle prévue à l'article 1648 B du code général des impôts est exclusivement destinée au versement d'une compensation aux communes qui enregistrent d'une année sur l'autre une perte importante de leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle ainsi que d'une attribution aux communes qui connaissent des difficultés financières graves en raison d'une baisse, sur une ou plusieurs années, de

leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle ou de leurs ressources de redevance des mines et dont le budget primitif est soumis à l'examen de la chambre régionale des comptes.

Cette seconde fraction est alimentée par le produit d'une dotation annuelle versée par l'Etat dans les conditions définies au 2° du II de l'article 1648 A *bis* du code général des impôts ainsi que par le produit des intérêts de retard et majorations appliqués en matière de taxe professionnelle en vertu de l'article 1729 dudit code et encaissés par le Trésor.

Art. 7.

Le produit de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle prévue à l'article 1648 D du code général des impôts est réparti chaque année, sous le contrôle du comité des finances locales, entre les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle en fonction de l'inégalité des ressources fiscales et du niveau des charges à caractère social ou rural constatés dans le département.

Ces ressources viennent en complément de celles visées aux paragraphes I, I *bis*, I *ter* et I *quater* de l'article 1648 A du code général des impôts pour les fonds départementaux. Ces ressources complémentaires sont réparties entre les communes, les groupements de communes et les agglomérations nouvelles, défavorisées par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou l'importance de leurs charges.

Art. 8.

Le Gouvernement présentera au Parlement avant le 30 décembre 1994 un rapport présentant les modalités et les conséquences de l'application alternative des dispositions prévues aux articles 9, 10 et 11 ci-dessous à compter du 1^{er} janvier 1997.

Art. 9.

Le premier alinéa de l'article 1648 A du code général des impôts est remplacé par les dispositions suivantes : « lorsque dans une commune les bases d'imposition d'un établissement, divisées par le nombre d'habitants excèdent une fois et demie la moyenne des bases de taxe professionnelle constatée au niveau national, il est perçu directement au profit de fonds départemental de péréquation un prélèvement égal au produit du montant des bases excédentaires par le taux en vigueur dans la commune.

Art. 10.

Le premier alinéa de l'article 1648 A du code général des impôts est remplacé par les dispositions suivantes :

« Lorsque dans une commune les bases d'imposition à la taxe professionnelle excèdent deux fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant des communes constatées au niveau national, il est perçu directement au profit du fonds départemental de péréquation au prélèvement égal au produit du montant des bases excédentaires par le taux en vigueur dans la commune.

Art. 11.

Après le premier alinéa de l'article 1648 du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque dans une commune les produits d'exploitation du domaine et les recettes non fiscales de la section de fonctionnement, divisés par le nombre d'habitants, excède deux fois la moyenne du montant de ces ressources par habitant constatée au niveau national, il est perçu directement au profit du fonds départemental de péréquation, un prélèvement égal aux deux tiers du produit excédentaire dans la commune. »

CHAPITRE III

**DE LA SPÉCIALISATION PARTIELLE
DES IMPOTS LOCAUX**

Art. 12.

A compter du 1^{er} janvier de l'année du transfert de bases, une partie du produit départemental de la taxe d'habitation est transférée aux communes.

A cet effet, les bases d'imposition à la taxe d'habitation imposées dans la commune au profit du département sont incorporées dans les rôles d'imposition à la taxe d'habitation communale.

Pour l'application, au titre de l'année du transfert de bases, des dispositions relatives au taux à retenir pour le calcul des impositions

directes locales prévues aux articles 1636 B et suivants du code général des impôts, le taux communal de taxe d'habitation afférent à l'exercice précédent est calculé par référence à la moyenne du taux communal et du taux départemental de taxe d'habitation dans la commune pondérée par l'importance relative des bases de cette taxe dans chaque collectivité.

Art. 13.

En contrepartie du transfert de la taxe d'habitation départementale prévu à l'article 12 ci-dessus, il sera procédé au transfert, pour un montant équivalent, d'une fraction du produit communal de la taxe professionnelle aux départements.

A cet effet, la part correspondante des bases communales de taxe professionnelle est incorporée dans les rôles d'imposition à la taxe professionnelle départementale au 1^{er} janvier de l'année du transfert de base.

Pour l'application, au titre de l'année du transfert de base, des dispositions relatives au taux à retenir pour le calcul des impositions directes locales prévues aux articles 1636 B et suivants du code général des impôts, le taux départemental d'imposition à la taxe professionnelle afférent à l'exercice précédent est calculé par référence à la moyenne du taux départemental de taxe professionnelle et des taux communaux de taxe professionnelle dans le département pondérée par l'importance des bases de cette taxe dans chaque collectivité.

Art. 14.

Le Gouvernement déposera devant le Parlement avant le 30 décembre 1994 un rapport présentant les modalités du transfert de bases prévues aux articles 12 et 13 ci-dessus à compter du 1^{er} janvier 1996.