

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 mai 1970.

PROPOSITION DE LOI

tendant à une plus juste répartition des charges et des ressources entre l'Etat, les départements et les communes et à une réforme démocratique de la fiscalité locale,

PRÉSENTÉE

Par MM. Fernand LEFORT, Jacques DUCLOS, Louis TALAMONI, Mme Marie-Thérèse GOUTMANN, MM. Fernand CHATELAIN, Jacques EBERHARD, Marcel GARGAR, André AUBRY, Jean BARDOL, Léon DAVID, Louis NAMY, Hector VIRON et les membres du groupe communiste (1) et apparenté (2),

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.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. André Aubry, Jean Bardol, Serge Boucheny, Fernand Chatelain, Georges Cogniot, Léon David, Jacques Duclos, Jacques Eberhard, Roger Gaudon, Mme Marie-Thérèse Goutmann, M. Raymond Guyot, Mme Catherine Lagatu, MM. Fernand Lefort, Louis Namy, Guy Schmaus, Louis Talamoni, Hector Viron.

(2) *Apparenté :* M. Marcel Gargar.

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Au cours de ces dernières années, la gestion des départements et des communes est devenue de plus en plus difficile.

Les progrès gigantesques des sciences et des techniques ont créé nécessairement des besoins nouveaux, que les collectivités locales, faute de moyens, sont impuissantes à satisfaire.

Ces dernières années ont été en outre marquées par un double phénomène : dépeuplement des campagnes, d'une part, et, parallèlement, engorgement des villes. De ce fait, les communes rurales, qui sont de loin les plus nombreuses, n'ont même plus la possibilité d'entretenir le modeste patrimoine communal, tandis que les communes urbaines sont aux prises avec des problèmes actuellement insolubles : crise du logement, de la circulation, manque d'écoles, d'équipements sociaux, sportifs, culturels, etc.

Et pourtant, les impôts locaux atteignent des sommets. La contribution mobilière est de plus en plus lourde, écrasante parfois pour des millions de travailleurs dont les ressources sont modestes. C'est un impôt injuste car il ne tient aucun compte des ressources des assujettis. Quant à la patente, elle soulève des protestations d'autant plus vives que les inégalités entre patentés sont parfois criantes, et qu'elle est fondée sur des critères qui ignorent totalement le chiffre d'affaires réalisé autant que les bénéfices.

En cinq ans, les impôts locaux ont presque doublé ! Il est bien évident qu'un tel rythme d'accroissement ne peut indéfiniment se prolonger, car la limite des possibilités contributives des redevables serait rapidement atteinte. Elle l'est déjà dans certains cas.

Certains ne manquent d'ailleurs pas de profiter des circonstances pour accuser les élus locaux d'incapacité ou de conceptions somptuaires afin de faire retomber sur eux l'impopularité d'une fiscalité locale écrasante.

En réalité les causes d'une telle situation sont bien connues des élus locaux. Elles résident dans la disproportion qui existe entre les charges incombant aux départements et aux communes et les moyens qu'ils ont d'y faire face.

L'augmentation des charges des collectivités locales est une réalité admise par tous. Les besoins en logements, en écoles, conséquences de la poussée démographique et de la concentration des populations dans les villes, ne cessent de grandir. Travaux d'urbanisme, d'assainissement, de rénovation urbaine et de destruction des taudis, besoin de maisons de jeunes, de stades et de piscines, d'installations et d'activités culturelles, sans parler des équipements sociaux, de vacances, de loisirs, etc., autant de préoccupations permanentes pour les élus, y compris les préoccupations financières car cela coûte très cher.

Pour faire face à ces nécessités, les collectivités devraient pouvoir compter sur une aide importante et accrue de l'Etat. Or, c'est le contraire qui se produit. Au cours des dix dernières années alors que le coût des investissements communaux n'a cessé de s'élever en raison de la hausse constante des prix, que les dernières mesures de dévaluation n'ont fait qu'accélérer, on a assisté à une réduction continue de l'aide de l'Etat. Toutes les subventions, sans exception, ont diminué. On assiste même à ce paradoxe : la T. V. A. payée par les communes sur les travaux communaux dépasse souvent le montant de la subvention de l'Etat !

Avant 1959, la construction d'un groupe scolaire primaire ou maternel bénéficiait d'une subvention de l'Etat de l'ordre de 80 % du coût des travaux. Aujourd'hui, ce taux est ramené à 50 %, parfois 40 % quand la subvention n'est pas totalement absente, ce qui oblige la commune à faire les frais de locaux provisoires. Il est aberrant de penser que l'indice du coût de construction, qui sert de base au calcul des subventions forfaitaires, est celui de 1963 !

Mais il y a plus grave encore. Le Gouvernement, en effet, ne cesse de transférer aux communes des dépenses qui sont pourtant de son ressort. C'est ainsi qu'elles doivent payer une part importante — près de 50 % parfois — des coûts de construction des établissements secondaires, alors qu'avant le décret du 27 novembre 1962, ces dépenses étaient entièrement à la charge de l'Etat. Les communes doivent même assurer, pour la moitié parfois, les dépenses de fonctionnement d'établissements secondaires nationalisés. On pourrait citer d'autres exemples. Pour n'en prendre

qu'un, prenons celui des routes : alors que l'Etat encaisse l'intégralité du produit des taxes frappant la circulation automobile (1.400 milliards d'anciens francs en 1968) il prétend faire payer aux départements et aux communes jusqu'à 45 % du coût de construction des autoroutes.

Afin de financer leurs investissements, communes et départements ont naturellement recours à l'emprunt. Il y a 10 ans, les collectivités obtenaient facilement des emprunts, remboursables en trente ans, et à 5 % d'intérêt. Aujourd'hui, et singulièrement depuis la dévaluation et la politique dite d'encadrement du crédit, les prêts sont de plus en plus difficiles à trouver. Lorsque cela arrive, c'est à 8,75 % d'intérêt, avec une durée de remboursement très courte, 10 ans, 15 ans maximum et parfois 5 ans. Les annuités de remboursement des emprunts constituent alors une charge véritablement écrasante.

Pour faire face à ces lourdes charges, les collectivités locales disposent d'une fiscalité désuète, anachronique, qui date pour l'essentiel de 1791. C'est dire si elle est inadaptée aux conditions de la vie moderne !

Depuis longtemps est posé le problème de la réforme de la fiscalité locale et d'une répartition plus équitable des ressources et des dépenses entre l'Etat, les départements et les communes. Actuellement, les statistiques nous apprennent que 87 % environ des impôts de toute nature (directs et indirects) payés par les contribuables français vont alimenter les caisses de l'Etat tandis que 13 % seulement entrent dans les caisses départementales et communales.

Or, ces dernières doivent pourtant assumer 66 % du coût des équipements collectifs prévus au V^e Plan, ce qui est disproportionné.

Outre qu'une telle pratique impose des charges de moins en moins supportables par les contribuables locaux, elle rend en même temps impossible la réalisation des objectifs pourtant très modestes retenus au Plan. Les besoins des populations restent ainsi insatisfaits.

Aussi, la modification fondamentale de la politique financière pratiquée vis-à-vis des collectivités locales s'impose-t-elle comme un impératif national.

Les mesures nouvelles que nous préconisons doivent comporter :

1° Une répartition plus équitable des charges et des ressources entre l'Etat, les départements et les communes ; de telle sorte que, d'une part, l'Etat assume la charge de ce qui relève de sa responsabilité (éducation nationale, aide sociale, dépenses de police et d'incendie), et que, d'autre part, les communes disposent de ressources suffisantes pour faire face à leurs propres obligations ;

2° Le retour aux taux de subvention pratiqués antérieurement au régime actuel, en même temps que l'exonération de la T. V. A. pour tous les travaux communaux ;

3° La création d'une véritable caisse autonome de prêts et d'équipement aux collectivités locales alimentée par leurs fonds disponibles, et une dotation de l'Etat, et accordant des prêts à long terme à taux d'intérêt réduit ;

4° Une réforme démocratique des finances locales réclamée en vain depuis plus de cinquante ans, sans cesse promise et jamais réalisée. Signalons à ce propos que les ordonnances de 1959, qui prévoyaient la réforme de l'assiette des impôts locaux et le remplacement des principaux fictifs par des bases réelles d'imposition, ne reçoivent, onze ans après, qu'un timide et lent commencement d'application.

La situation — extrêmement grave — que traversent les communes, rend impérieuses ces réformes. Les élus locaux et les populations ne peuvent plus se contenter de promesses jamais tenues et de bonnes paroles qui sont impuissantes à régler les problèmes et qui n'ont d'ailleurs pas d'autre but que d'en retarder la nécessaire solution.

L'intérêt national exige des mesures concrètes et rapides. C'est pourquoi nous avons l'honneur de déposer la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Le Gouvernement déposera avant le 1^{er} mars 1971 un projet de loi portant réforme des finances locales, projet comportant les dispositions suivantes :

1° Transfert à l'Etat des dépenses qui lui incombent normalement.

L'enseignement étant typiquement un problème de caractère national, la construction des établissements secondaires sera prise en charge intégralement par l'Etat, comme cela existait avant le décret du 27 novembre 1962. Les frais de fonctionnement de ces établissements seront de même assumés par le Ministère de l'Education nationale. Pour les constructions scolaires du 1^{er} degré, il faut revenir à la législation antérieure, écartant ainsi le système de la subvention forfaitaire, ne laissant pas à la charge des communes plus de 20 % du coût de la construction.

Le personnel enseignant étant un personnel d'Etat, les indemnités de logement, qui lui sont servies, feront l'objet d'une subvention compensatrice de l'Etat.

L'aide sociale relevant de la solidarité nationale et dépendant pour l'essentiel des décisions du Parlement, la répartition des dépenses d'aide sociale de toute nature se fera dans les proportions suivantes : 85 % à la charge de l'Etat, 10 % à la charge des départements, 5 % à la charge des communes.

La police, partout où elle est étatisée, est prise en charge entièrement par le budget du Ministère de l'Intérieur.

Tenant compte que les impôts payés par les compagnies d'assurances alimentent exclusivement le budget national, c'est ce budget qui assurera pour l'essentiel les dépenses nécessitées par la protection contre l'incendie.

La participation communale et départementale aux travaux de voirie nationale sera supprimée.

2° Assurer aux collectivités locales les moyens de financer leurs travaux d'équipement.

Une Caisse autonome de prêts et d'équipement aux communes, gérée par une majorité de maires élus par leurs collègues, sera créée.

Cette caisse sera alimentée par :

- une dotation inscrite au budget de l'Etat ;
- les fonds disponibles de trésorerie appartenant aux départements et aux communes et qui représentent des sommes très importantes ;
- une partie des disponibilités des Caisses d'épargne ;
- éventuellement le produit d'emprunts ;
- en tant que de besoin un prélèvement sur le produit de l'impôt sur les sociétés.

Cette caisse pourra :

- octroyer des prêts à long terme et à faible taux d'intérêt ;
- attribuer des subventions, soit en capital, soit sous forme de remboursement d'annuités d'emprunt.

3° Promouvoir une réforme de la fiscalité locale assurant aux communes et aux départements une autonomie financière garante de leurs libertés.

Des impôts et des taxes à caractère soit progressif, soit facultatif seront mis à la disposition des collectivités locales. Les conseils généraux et municipaux choisiront ceux qui leur paraissent les mieux adaptés aux conditions locales.

En ce qui concerne la contribution mobilière, et afin de corriger les inégalités actuelles, il sera obligatoirement tenu compte des ressources des assujettis.

Pour ce qui est de la patente, et afin que cet impôt soit équitable et établi d'une manière rationnelle, il devra être tenu compte du chiffre d'affaires et des bénéfices industriels et commerciaux plutôt que de critères dont la signification est douteuse et incompréhensible pour les intéressés.

4° Institution d'un système de péréquation nationale.

En raison de la grande diversité des communes, de l'extrême pauvreté de beaucoup d'entre elles, et indépendamment de regroupements éventuels, un système de péréquation nationale s'avère indispensable, afin d'assurer, aux communes les plus déshéritées, les ressources suffisantes pour qu'elles puissent faire face à leurs besoins.

Le fonds de péréquation sera alimenté par un prélèvement sur le produit de l'impôt sur les sociétés et, tant que cette taxe existe, par un prélèvement sur la T. V. A.