

14 novembre 2007

POUR UNE REFORME DU SYSTEME FISCAL LOCAL

Rapport pour une mise en œuvre opérationnelle de l'avis du Conseil économique et social

Les trois présidents de l'AMF, de l'ADF, de l'ARF ont estimé l'an dernier qu'il fallait tirer les leçons du passé et ne plus attendre de l'Etat qu'il lance une réforme d'envergure de notre système fiscal local, dont chacun s'accorde à dire qu'il est devenu obsolète et doit être repensé.

C'est avec cette même conviction et en parfaite connaissance de cause du défi à relever qu'ils ont pris l'initiative, sans précédent, de se saisir de ce dossier et d'apporter leur propre contribution à une réflexion qui s'impose et dont ils espèrent qu'elle sera prise en compte par les pouvoirs publics.

A partir des principes qui leur sont communs et d'orientations partagées, ils ont décidé d'avancer en s'appuyant au préalable sur une expertise incontestable, celle du Conseil économique et social.

C'est sur la base de son rapport et de l'avis adopté le 13 décembre 2006, dont ils apprécient la rigueur de l'analyse et dont ils partagent la philosophie générale, qu'ils sont aujourd'hui en mesure de présenter un document :

- qui souligne les raisons objectives et structurelles qui rendent nécessaire et urgente une réforme globale de notre système fiscal local,
- qui fixe les conditions qu'il convient de réunir pour entreprendre et réussir cette réforme,
- qui expose parmi toutes les orientations possibles celles qui leur paraissent devoir être privilégiées,
- qui propose, pour enclencher le processus d'une réforme concertée entre l'Etat et les collectivités territoriales, la création d'un acte symboliquement et politiquement fondateur.

I UNE REFORME D'ENSEMBLE A LA FOIS NECESSAIRE ET URGENTE

L'ETAT DES LIEUX

Le volume des budgets locaux représente, en réalisations 2005, 177,3 milliards d'euros, dont :

- 111,5 milliards d'euros pour les communes et leurs groupements à fiscalité propre,
- 54,3 milliards d'euros pour les départements,
- 19,5 milliards d'euros pour les régions.

A titre de comparaison, le budget général de l'Etat représente 270 milliards d'euros.

En 2005, la structure des seules **recettes réelles de fonctionnement** est la suivante :

(en milliards d'euros)	communes et groupements	départements	régions	total
Recettes de fonctionnement	90,2	47,6	15,8	153,6
dont fiscalité directe	36,3 (40,2 %)	16,9 (35,5 %)	4 (25,3 %)	57,2 (37,2 %)
dont fiscalité indirecte	8,8 (9,8 %)	7,5 (15,8 %)	1,5 (9,5 %)	17,8 (11,6 %)
dont fiscalité transférée (TIPP-TSCA)	-	5,4 (11,3 %)	0,4 (2,5 %)	5,8 (3,8 %)
dont dotations et compensations Etat	28,3 (31,4 %)	14,6 (30,7 %)	8,6 (54,5 %)	51,5 (33,5 %)
autres	16,8 (18,6 %)	3,2 (6,7 %)	1,3 (8,2 %)	21,3 (13,9 %)

Sources : Observatoire des finances locales

LES INCONVENIENTS DU SYSTEME ACTUEL

Dans sa configuration actuelle, notre système fiscal local cumule les inconvénients de reposer sur des bases anciennes et sur le fait que l'Etat s'est érigé comme le premier contributeur de la fiscalité locale de France (13 milliards d'euros de dégrèvements et compensations financés par le budget de l'Etat, qui prend ainsi à sa charge 40 % de la taxe professionnelle et près de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation), comme le montre le tableau ci-après.

2006 (en milliards d'euros)	Compensations exonérations (1)	Dégrèvements législatifs (1)	TOTAL	Part des compensations de l'Etat dans les recettes des 4 taxes
TH	1,189	2,918	4,107	29,4 %
TP	1,804	8,877	10,681	40,0 %
TFB + TFNB	0,869	0,563	1,432	7,7 %
TOTAL	3,862	12,358	16,220	26,9 %

Source : Observatoire des finances locales

Ces 16 milliards d'euros en 2006 correspondent à des décisions législatives de dégrèvements et d'exonération de fiscalité directe locale, prises par l'Etat. Ce montant ne comprend pas la compensation relative à la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle et les autres compensations, qui ont été intégrées en 2004 dans la dotation globale de fonctionnement (vignette, suppression de la part départementale et régionale de droits de mutations à titre onéreux) dont la prise en compte accentuerait encore le poids financier de l'Etat dans la fiscalité locale.

Fondée essentiellement sur la volonté de contenir, voire de réduire la pression fiscale sur certaines catégories de contribuables (qu'il s'agisse des ménages ou des entreprises) en empruntant la voie des dégrèvements, des exonérations, le refus de mettre en œuvre la révision générale des valeurs locatives, jusqu'à la suppression d'une partie des impôts locaux, l'intervention constante de l'Etat a dénaturé le système fiscal local, entraînant une série de conséquences aujourd'hui parfaitement identifiées :

- il est devenu de plus en plus complexe et de moins en moins lisible pour le citoyen, voire pour les élus eux-mêmes,
- son caractère inéquitable n'a pas été véritablement corrigé, et a même été parfois aggravé. A titre d'exemple, le calcul de la cotisation des taxes locales (taxes foncières et taxe professionnelle) payée par le contribuable est établi sur la valeur locative cadastrale, actualisée chaque année en loi de finances, mais dont les valeurs datent de 1961 et 1970. Depuis lors, les immeubles ont subi des modifications qui sont rarement prises en compte dans ces valeurs locatives, provoquant des inégalités manifestes entre les contribuables,

(1) La distinction entre compensations d'exonérations et dégrèvements législatifs est importante, dans la mesure où l'impact sur le budget des collectivités locales n'est pas négligeable. L'exonération se traduit par une suppression de la base d'imposition (diminution d'assiette fiscale pour la collectivité, moindre dynamisme de la ressource et moindre effet de levier fiscal). En revanche, le dégrèvement législatif ne fait pas subir à la collectivité locale de perte de produit fiscal. En effet, le montant de l'assiette reste inchangé, l'Etat prenant à sa charge la part de l'assiette subissant le dégrèvement avec le taux voté par la collectivité locale.

- l'autonomie fiscale des collectivités territoriales a régressé,
- les contribuables, les collectivités territoriales et l'Etat ont été entraînés dans une spirale, déresponsabilisante pour les élus locaux,
- la charge que s'est imposé l'Etat, qui représente près du tiers de la fiscalité locale votée, pèse de plus en plus sur son budget, participe de son déficit, et l'incite à en remettre en cause l'évolution et le montant.

Même si elle a garanti un niveau significatif de ressources fiscales pour les collectivités territoriales, l'intervention de l'Etat a produit un système « à bout de souffle » qui ne survit que par elle, en transférant insidieusement la charge fiscale locale sur le contribuable national.

A défaut d'être réformé en profondeur à brève échéance, notre système fiscal local verra ses inconvénients s'aggraver et risque de progressivement disparaître en tant que tel.

Sauver la fiscalité directe locale, reconquérir et affirmer davantage une autonomie fiscale conforme à la décentralisation constitue un enjeu politique majeur pour les citoyens, pour les autorités locales et pour l'Etat lui-même. On ne peut trouver des réponses qu'en rompant avec une démarche sectorielle et correctrice. La réforme est possible et faisable pour autant que certaines conditions, qui sont autant de préalables, soient réunies.

II LES CONDITIONS D'UNE REFORME

La lecture du rapport du CES a permis aux trois associations de préciser les **préalables nécessaires à la réforme** :

1) ASSURER AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DES RESSOURCES AU MOINS EQUIVALENTES

L'objectif de cette réforme est qu'elle permette aux collectivités territoriales d'assurer pleinement leurs compétences et de supporter les charges qui leur incombent ou que l'Etat leur impose.

Une réforme d'ensemble de notre système fiscal local ne saurait être envisagée par les collectivités territoriales dès lors qu'elle risquerait d'avoir pour effet direct ou indirect -et a fortiori pour but- de réduire les ressources globales dont elles disposent aujourd'hui, ou même de contenir leur évolution.

Cette condition doit être remplie, non seulement globalement, mais par niveau de collectivités territoriales.

Elle suppose en conséquence que l'Etat ne tire pas prétexte d'une plus grande autonomie fiscale pour freiner l'évolution de ses concours financiers.

Dans la mesure où l'Etat, au nom d'une plus grande autonomie fiscale, ne devrait plus intervenir dans le financement des dégrèvements, il pourrait laisser le soin aux collectivités territoriales de prélever la somme correspondante, pour leur garantir un niveau équivalent de ressources, en diminuant d'autant ses propres prélèvements.

2) RESTAURER L'AUTONOMIE FISCALE

Une réforme d'ensemble ne peut prendre tout son sens que si elle s'inscrit résolument dans le cadre d'une autonomie financière, préservée et garantie, s'appuyant sur une autonomie fiscale restaurée durablement. Les trois associations considèrent qu'il n'y a pas lieu à cet égard d'opposer la seconde à la première.

Par autonomie fiscale, il convient d'entendre, au-delà de la possibilité d'agir sur les taux, la capacité des collectivités locales d'influencer la dynamique des assiettes.

L'argument quelquefois invoqué par certains, selon lequel un système fondé sur une part encore plus importante de concours financiers de l'Etat serait en définitive préférable à de mauvais impôts, a longtemps pu justifier l'absence de réforme fiscale, alors que celle-ci est aujourd'hui indispensable. Par ailleurs, la permanence des concours financiers n'est jamais assurée, comme la remise en cause du contrat de solidarité et de croissance vient de le confirmer, et leur évolution aléatoire crée un risque de dépendance.

La reconquête de l'autonomie fiscale paraît seule conforme à la logique d'une organisation décentralisée de la République et à l'esprit même de la décentralisation. Elle correspond à la volonté partagée par les élus de pleinement exercer leur responsabilité, y compris fiscale, qu'ils revendiquent et entendent assumer devant leurs concitoyens. Elle repose sur une conviction forte, celle de la nécessité civique de rétablir et de renforcer un lien fiscal qui a été trop distendu entre les collectivités territoriales, les entreprises et les ménages.

Elle constitue un gage d'efficacité et de dynamisme, corollaire nécessaire d'une autonomie de gestion clairement revendiquée.

La reconquête de l'autonomie fiscale, quelles qu'en soient les formes, les changements qu'elle introduit dans le système fiscal local, ainsi que les nouveaux rapports qu'elle induit entre les collectivités territoriales, ne sauraient pourtant s'opérer, toutes choses égales par ailleurs, qu'à **prélèvement fiscal global constant** (Etat et collectivités locales, direct et indirect).

3) REFORMER A PRELEVEMENT FISCAL GLOBAL CONSTANT

Cette condition est déterminante pour la crédibilité et l'acceptation par tous les acteurs du système fiscal local, et principalement les citoyens, d'une réforme qui ne peut ignorer les contraintes inhérentes au contexte européen et international et va dans le sens d'une stabilisation, voire d'une réduction, des prélèvements obligatoires (qui atteignent 44,2 % du PIB, dont 5,7 % de PIB pour les administrations publiques locales).

En % de PIB	2005	2006	2007
Etat	16,2 %	15,0 %	14,6 %
ODAC (1)	0,9 %	0,9 %	1,0 %
APUL (2)	5,6 %	5,7 %	5,7 %
ASSO (3)	21,1 %	22,2 %	22,2 %
Union européenne	0,3 %	0,3 %	0,3 %
Total	44,1 %	44,1 %	43,8 %

(1) organismes divers d'administration centrale

(2) administrations publiques locales

(3) administrations de sécurité sociale

Elle suppose, d'une part, que toute création d'un impôt local nouveau qui pourrait être envisagée afin de moderniser tout ou partie du système fiscal local -c'est-à-dire l'asseoir sur des bases nouvelles- s'accompagne à due concurrence de la suppression d'un impôt existant.

Elle suppose, d'autre part, que toute affectation aux collectivités territoriales d'un prélèvement additionnel sur un impôt d'Etat (ou du partage d'un impôt d'Etat) soit assortie :

- **d'un encadrement souple des taux d'imposition votés par les assemblées locales concernées,**
- **et d'une stabilité de la pression fiscale totale.**

Cette condition est d'autant plus réalisable que le budget de l'Etat, allégé de 13 milliards d'euros de dépenses, serait en mesure de diminuer parallèlement ses recettes d'un même montant.

4) ORGANISER ET MAITRISER LES TRANSFERTS ENTRE LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET ENTRE LES CONTRIBUABLES

Les tentatives de réformes envisagées dans le passé ont le plus souvent échoué (ex : révision générale des valeurs locatives, impôt départemental sur le revenu) à cause des transferts de charges qu'elles auraient occasionnés.

Inévitables, ces transferts ne devraient pas fournir de prétexte pour conserver le statu-quo dont il faut sortir et repousser les modernisations nécessaires.

Dans la mesure où ces transferts risquent d'être encore plus significatifs dans une réforme d'ensemble, celle-ci doit impérativement être assortie de dispositifs de lissage bien identifiés et expliqués, et surtout être exactement adaptée dans la durée à l'ampleur des transferts prévisionnels et constatés.

Par ailleurs, la redéfinition de l'assiette des différents impôts locaux et la redistribution fiscale entre les différents niveaux de collectivités territoriales et, plus généralement, l'élargissement du pouvoir fiscal des autorités locales en termes de base ou de taux devraient être conçus et organisés avec le souci de **maintenir la répartition actuelle de la charge fiscale entre les activités économiques et les ménages. En tout état de cause, si cette répartition ne pouvait être strictement respectée, les ménages ne devraient pas voir leur charge relative augmenter.**

5) ASSURER UNE PLUS FORTE PEREQUATION

Désormais inscrit dans la Constitution pour assurer l'égalité entre les collectivités territoriales, le principe de péréquation peut et doit trouver une traduction plus forte dans la réforme préconisée par les trois associations.

Dans la mesure où toutes les collectivités n'ont pas la même capacité à mobiliser l'impôt et donc à exercer leur autonomie fiscale, il importe de renforcer la péréquation, aujourd'hui notoirement insuffisante : à titre d'exemple, les enveloppes consacrées à la péréquation dans la seule DGF ne représentent que 15,5 % (6 milliards d'euros sur 40).

Du fait de son caractère global, la réforme doit être à même d'ouvrir des marges de manœuvre nouvelles permettant de dégager les moyens d'alimenter cette péréquation. Celle-ci peut prendre la forme :

- d'une péréquation horizontale (entre collectivités locales),
- et d'une péréquation verticale, notamment pour les collectivités les plus petites, afin de reconnaître le fait rural et d'accompagner la politique d'aménagement du territoire.

Les trois associations souhaitent qu'une **concertation** puisse s'engager rapidement avec le gouvernement sur les orientations, les objectifs, le contenu et la méthode permettant de déboucher sur une réforme d'ensemble du système fiscal local, prenant en compte ces cinq conditions.

C'est dans cette perspective qu'ils proposent les orientations qui leur paraissent pouvoir être raisonnablement retenues.

III LES ORIENTATIONS D'UNE REFORME D'ENSEMBLE

Le rapport adopté par le Conseil économique et social et la nouvelle donne qu'il envisage permettent, en respectant les grands équilibres des finances publiques, de fonder une stratégie de réforme du système fiscal local.

Le schéma-cible qu'il propose permet de réduire progressivement l'intervention de l'Etat, à travers la suppression de la prise en charge des dégrèvements. La redistribution des impôts locaux qu'il opère entre les différents niveaux de collectivités territoriales va dans le sens d'une spécialisation accrue, qui rend l'impôt local plus lisible pour les citoyens. Il est de nature à favoriser une plus grande responsabilité des autorités locales.

Ce schéma offre en outre l'avantage :

- d'ouvrir de réelles perspectives pour les régions et les départements,
- d'asseoir leur fiscalité sur des impôts d'Etat,
- et d'explorer les voies et les moyens de parvenir à une meilleure péréquation.

Il a reçu un accueil globalement favorable de l'AMF, de l'ADF et de l'ARF, ce qui les conduit à préciser les orientations qu'elles entendent promouvoir pour parvenir à une réforme d'ensemble du système fiscal local.

Celles-ci souhaitent aller plus loin, dans le sens d'une plus grande autonomie fiscale.

1) METTRE EN PLACE LES INSTRUMENTS D'UNE REELLE AUTONOMIE FISCALE

En proposant la réduction progressive et, à terme, la suppression des dégrèvements qui ont constamment ou presque progressé, au point de représenter aujourd'hui près de 13 milliards d'euros, ce qui fait de l'Etat le premier contribuable du système fiscal local, **le schéma du Conseil économique et social accomplit un grand pas dans le sens de la reconquête de la responsabilité fiscale.**

Pour autant, et sans doute pour ménager les transitions, le « **recyclage** » qu'il opère du montant **des compensations liées aux dégrèvements** (12,9 milliards d'euros), transformées pour partie en dotations globales de l'Etat, **aboutit paradoxalement à augmenter la part des dotations de l'Etat (+ 7,6 milliards d'euros) et à réduire en conséquence la part des ressources propres des collectivités locales.**

Les trois associations souhaitent que la suppression des dégrèvements donne lieu à :

- un transfert de ressources fiscales pouvant prendre la forme de la création d'un impôt local nouveau,
- la possibilité d'opérer un prélèvement additionnel à un impôt d'Etat,
- un transfert de tout ou partie du produit d'un impôt national.

Le plus sûr moyen de reconquérir l'autonomie fiscale réside à leurs yeux dans la mise à disposition d'impôts à assiette évolutive et au rendement dynamique ; qu'elle résulte de la création d'un impôt nouveau, de l'attribution d'un impôt additionnel ou d'une modernisation de l'assiette.

A cet égard, l'affectation aux régions d'un impôt sur les bénéficiaires des entreprises ou/et d'un impôt sur le revenu, et l'affectation aux départements du produit d'une taxe additionnelle assise comme la CSG, sont de loin préférables à la mise en place d'une taxe additionnelle à la TIPP et a fortiori au rétablissement d'un impôt sur l'automobile.

La modification qui pourrait être envisagée au niveau de la taxe professionnelle dont seraient seuls tributaires la région et le niveau communal et intercommunal peut constituer une piste à explorer. Ceci n'exclut pas de rechercher une assiette plus large sur l'ensemble des activités, de nature à limiter les risques de délocalisation.

Dans le même esprit, elles considèrent que la scission de la taxe foncière sur les propriétés bâties (entre l'immobilier industriel et l'immobilier habitat) pourrait être retenue selon des modalités à définir.

Elles rappellent la nécessité de lier la nature de l'impôt aux compétences exercées par chaque niveau de collectivités.

Au delà de ces changements dans la nature et la distribution ou la redistribution des impôts entre collectivités, qui participent à la constitution d'un « panier d'impôts » et donc à la spécialisation de l'impôt, les trois associations sont particulièrement attachées à ce que leurs membres disposent d'un véritable pouvoir fiscal.

A ce titre, elles estiment que les collectivités doivent se voir reconnaître la possibilité de participer, au moins pour partie, à la détermination de l'assiette, à sa nécessaire adaptation et actualisation, ce qui suppose au niveau local de s'appuyer sur la commission communale des impôts directs.

Si elles reconnaissent que le fait de disposer d'une batterie d'impôts à assiette modernisée est primordial en termes d'autonomie fiscale et si elles considèrent que, pour éviter une éventuelle dérive concurrentielle et le risque d'un creusement des inégalités fiscales territoriales, un encadrement de l'évolution des impôts se justifie, les collectivités locales souhaitent disposer d'une marge de manœuvre significative.

2) VEILLER A L'ADEQUATION DES IMPOTS AVEC LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES ET LES POUVOIRS DES ELUS

Une nouvelle répartition des impôts existants entre les différents niveaux de collectivités territoriales, ainsi que l'affectation éventuelle à ces collectivités de nouveaux impôts, doivent être en cohérence avec les compétences principales et les vocations de chaque niveau.

Celle qui est prévue ou envisagée par le rapport du Conseil économique et social pour les régions et les départements répond pour partie à cette exigence, dans la mesure où les premières sont en charge du développement économique et de l'emploi, les seconds parce qu'il y a une corrélation étroite entre l'affectation d'une taxe assise comme la CSG et leur compétence d'action sociale dont les dépenses représentent 65 % de leurs budgets de fonctionnement.

A contrario, il ne paraît pas pertinent d'attribuer à la région une taxe additionnelle à la TIPP, dans la mesure où elle est compétente pour les transports ferroviaires et s'investit dans l'environnement.

Il serait par contre parfaitement cohérent avec les responsabilités et la vocation des communes et des régions dans l'environnement et le développement durable qu'elles puissent s'appuyer sur une fiscalité écologique.

Les trois associations rappellent également la nécessité de maintenir un lien fiscal entre l'activité économique et le couple communes-intercommunalité.

3) INTRODUIRE LE REVENU DANS L'ASSIETTE DES IMPOTS LOCAUX

Une première tentative de créer un impôt départemental sur le revenu a échoué. La seconde concerne actuellement la taxe d'habitation, avec l'objectif de limiter voire de supprimer la contribution acquittée par certains contribuables à faibles revenus. Au point que l'on peut dire qu'il existe aujourd'hui, de fait, deux types de taxe d'habitation, l'une fondée sur les valeurs locatives et l'autre sur le revenu (en fonction de leurs revenus, la moitié des contribuables ne paie plus ou ne paie que partiellement cet impôt).

Dans son schéma, le Conseil économique et social propose non seulement d'asseoir la taxe d'habitation sur le revenu, mais il envisage aussi la possibilité de créer, au profit des régions, une taxe additionnelle à l'IRPP.

Les associations d'élus partagent l'idée selon laquelle la prise en compte du revenu est nécessaire si l'on veut fonder véritablement l'impôt local sur la capacité contributive des assujettis.

Elles n'ignorent pas, qu'au niveau communal et intercommunal, la dispersion des revenus, leur disparité et aussi la faiblesse de l'assiette constituée par les revenus notamment dans les petites communes, peuvent poser problème et doivent être pris en compte et souhaitent qu'un tel impôt ne soit pas proportionnel (à condition toutefois que les inégalités de produits puissent être corrigées par une accentuation de la péréquation).

4) METTRE A PROFIT LA REFORME POUR INTRODUIRE UNE FISCALITE ECOLOGIQUE LOCALE

Une réforme de cette ampleur doit intégrer les nécessités du développement durable, afin d'inciter à des comportements plus vertueux, et prendre en compte les conséquences du réchauffement climatique.

Une fiscalité écologique locale adaptée, avec des objectifs affichés lisibles, doit être progressivement mise en place.

5) ADOSSER LA PEREQUATION AUX CONCOURS FINANCIERS

Les associations d'élus sont réservées sur la formule proposée par le rapport du Conseil économique et social de créer un impôt (sur les télécommunications) à l'effet d'alimenter un fonds national de péréquation.

Elles estiment que la péréquation doit rester principalement adossée aux concours financiers de l'Etat et principalement sur la DGF, dont la progression globale et les modalités de répartition pourraient être adaptées à cet effet.

IV FONDER LA REFORME SUR L'INSTAURATION DE NOUVEAUX RAPPORTS ETAT / COLLECTIVITES TERRITORIALES

Visant principalement à reconquérir et à garantir l'autonomie fiscale, à assurer une meilleure lisibilité pour le citoyen, et une plus grande responsabilité des décideurs locaux, la réforme d'ensemble du système fiscal local ne concerne pas que les citoyens et les élus locaux. Elle concerne aussi l'Etat et requiert son implication.

Elle ne peut prospérer que si l'Etat parvient à se départir d'une culture de défiance vis à vis des collectivités territoriales et affirme sa volonté de favoriser leur autonomie fiscale.

Cette volonté devrait se manifester par un acte politique et symbolique fort et fondateur : l'adoption d'une loi organique sur les finances locales, assortie le cas échéant d'une modification de la Constitution, afin de :

- **définir précisément les ressources propres des collectivités locales et les conditions de leur préservation,**
- **conférer à l'autonomie fiscale une assise plus solide et plus durable,**
- **refonder les instances de gouvernance des finances publiques,**
- **permettre aux collectivités de saisir le juge constitutionnel.**

1) DEFINIR PRECISEMENT LES RESSOURCES PROPRES ET LES CONDITIONS DE LEUR PRESERVATION

Afin de garantir aux collectivités un réel pouvoir de décision sur l'assiette ou/et sur le taux de leurs impôts, et pour ne pas recourir à des fractions de fiscalité d'Etat affectées aux collectivités et artificiellement considérées comme contribuant à l'autonomie financière, il conviendrait de modifier le 1^{er} alinéa de l'article L0 1114-2 du CGCT (issu de l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004) ainsi rédigé actuellement : « *Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* ».

La nouvelle rédaction serait la suivante : « *Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* ».

Cette définition permettrait d'abord de revenir sur celle prise en application de l'article 72-2 de la Constitution révisée mais qui, en introduisant la notion d'impôt « de toutes natures » dans la détermination du ratio d'autonomie financière, a abouti à une impossibilité de faire respecter l'autonomie fiscale. La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales dispose, en effet, que les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées notamment du produit des impositions de toutes natures dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette.

La rédaction réductrice initiale n'a répondu qu'à l'objectif de financer les transferts de compétences du RMI ou de l'acte II de la décentralisation (loi du 13 août 2004) par l'affectation, en loi de finances, d'une fraction de TIPP ou de TSCA aux départements et aux régions, sans réel pouvoir de modulation du taux (seules les régions peuvent moduler les taux de TIPP, pendant 3 ans, et de manière très encadrée) ou de détermination de l'assiette. Elle ne correspond donc ni à l'autonomie fiscale des collectivités locales ni à la responsabilisation des exécutifs locaux devant les contribuables. Elle a enfin contribué à obscurcir davantage les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, sans donner à ces dernières le pouvoir d'appréciation sur les moyens de financer les politiques publiques dont elles ont la charge.

2) CONFERER A L'AUTONOMIE FISCALE UNE ASSISE PLUS SOLIDE ET PLUS DURABLE

La loi organique devrait fixer les principes devant présider à la répartition de la ressource fiscale nationale globale, et des impôts entre les différents niveaux de collectivités publiques (Etat, régions, départements, communes).

Ce faisant, la loi organique assurerait une plus grande stabilité des ressources des collectivités locales et éviterait qu'une simple loi ordinaire supprime tout ou partie d'un impôt attribué aux collectivités locales en le remplaçant par une « dotation fiscale ».

3) REFONDER LES INSTANCES DE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

Bien au-delà de la consultation formelle au sein de l'actuelle Conférence nationale des finances publiques, la loi organique pourrait « institutionnaliser » la Conférence nationale des exécutifs récemment mise en place.

Ceci permettrait d'organiser sur des bases juridiques fortes la nécessaire concertation qui doit présider aux relations financières entre l'Etat et les collectivités locales pour mettre en œuvre les principes d'autonomie fiscale et s'accorder sur les modalités régulières de son application.

4) PERMETTRE AUX COLLECTIVITES DE SAISIR LE JUGE CONSTITUTIONNEL

Afin de garantir le respect de ces principes, les trois associations d'élus proposent une réforme de l'alinéa 2 de l'article 61 de la Constitution qui permettrait aux collectivités, et selon des modalités à préciser, de saisir le juge constitutionnel, qui pourrait alors se prononcer sur l'atteinte aux principes de libre administration, d'autonomie financière et fiscale et de péréquation.

Il peut être constaté que le Conseil constitutionnel s'est réservé le droit de sanctionner toute mesure législative qui ne respecterait pas l'autonomie financière : à l'occasion de sa décision du 29 juillet 2004, il a émis une réserve d'interprétation sur la mise en œuvre de la garantie d'autonomie financière, en précisant que l'obligation d'information du Parlement sur la part et les modalités de calcul des ressources propres de chaque collectivité locale doit s'entendre « sans préjudice de la possibilité, pour le Conseil constitutionnel de censurer le cas échéant les actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales ».

ANNEXES

LA REPARTITION ACTUELLE DES PRINCIPALES RECETTES PAR NIVEAU DE COLLECTIVITES TERRITORIALES				
(en milliards d'euros)	total	communes EPCI	départements	régions
taxe d'habitation	13,2	9,0	4,2	0,0
taxe foncière sur le bâti	17,6	11,2	5,0	1,4
taxe foncière sur le non bâti	0,9	0,9	0,0	0,0
taxe professionnelle	25,2	15,3	7,4	2,5
sous-total fiscalité directe	56,9	36,4	16,6	3,9
versement transport	5,2	5,2	0,0	0,0
taxe sur les ordures ménagères	4,3	4,3	0,0	0,0
taxe sur l'électricité	1,4	0,9	0,5	0,0
droit de mutation	8,7	2,0	6,7	0,0
cartes grises	1,6	0,0	0,0	1,6
taxe d'apprentissage	0,6	0,0	0,0	0,6
taxe sur conventions d'assurance	2,6	0,0	2,6	0,0
attribution CNSA (1)	1,9	0,0	1,9	0,0
taxe intérieure/produits pétroliers	7,3	0,0	4,9	2,4
sous-total fiscalité indirecte	33,6	12,4	16,6	4,6
dotations Etat	39,0	21,3	10,9	6,8
total recettes	129,5	70,1	44,1	15,3

LA REPARTITION ACTUELLE DES IMPOTS PAR CATEGORIE DE CONTRIBUABLES (EN MILLIARDS D'EUROS)					
impôts	total	ménages	entreprises	autres	Etat
taxe d'habitation	13,2	10,4	0,0	0,0	2,8
taxe foncière sur le bâti	17,6	12,0	5,1	0,0	0,5
taxe foncière sur le non bâti	0,9	0,2	0,7	0,0	0,1
taxe professionnelle	25,2	0,0	15,7	0,0	9,5
sous-total fiscalité directe	56,9	22,6	21,5	0,0	12,9
versement transport	5,2	0,0	4,6	0,6	0,0
taxe sur les ordures ménagères	4,3	3,4	0,9	0,0	0,0
taxe sur l'électricité	1,4	1,0	0,4	0,0	0,0
droit de mutation	8,7	4,4	4,3	0,0	0,0
cartes grises	1,6	1,2	0,4	0,0	0,0
taxe d'apprentissage	0,6	0,0	0,6	0,0	0,0
sous-total impôts traditionnels	21,8	10,0	11,2	0,6	0,0
taxe sur les conventions d'assurance	2,6	2,0	0,6	0,0	0,0
attribution CNSA (1)	1,9	1,9	0,0	0,0	0,0
taxe intérieure sur les produits pétroliers	7,3	4,7	2,6	0,0	0,0
sous-total impôts récents	11,8	8,6	3,2	0,0	0,0
total fiscalité	90,5	41,2	35,9	0,6	12,9
DGF + DGD formation professionnelle	39,0	0,0	0,0	0,0	39,0
total ressources	129,5	41,2	35,9	0,6	51,9

Source : rapport du CES « fiscalité et finances publiques locales : « à la recherche d'une nouvelle donne »

(1) Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie



Paris, le 10 avril 2006

Monsieur le Président,

Les associations que nous présidons - l'Assemblée des Départements de France, l'Association des Régions de France, l'Association des Maires de France - ont engagé une réflexion commune sur la situation actuelle et les perspectives d'évolution des finances et de la fiscalité locales.

En effet, un constat s'impose aujourd'hui, celui d'un système à bout de souffle.

Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale disposent d'une fiscalité aux bases archaïques, injustes et non adaptées à leurs besoins. Celle-ci ne répond plus aux impératifs de transparence et de responsabilité qu'impose la démocratie. D'aménagements en replâtrages, de dégrèvements en exonérations, le lien avec le contribuable est de plus en plus ténu, car l'État est devenu le premier contribuable de France.

Face à cette situation, et pour la première fois, nos trois associations souhaitent prendre une initiative commune pour rechercher ensemble les voies et moyens d'une réforme de la fiscalité locale en s'appuyant d'abord sur la réalité actuelle des finances locales dont il faudrait dresser le constat.

Nous considérons qu'une telle réforme doit s'articuler autour de plusieurs objectifs :

- assurer des ressources fiscales pérennes, en correspondance avec l'évolution des compétences et des besoins,
- garantir aux collectivités une réelle autonomie fiscale,
- définir un juste équilibre entre dotations et ressources propres,
- être lisible, tant par les élus que par les contribuables.

...

Monsieur Jacques DERMAGNE
Président du Conseil Économique et Social
9, place d'Iéna
75775 PARIS Cedex 16

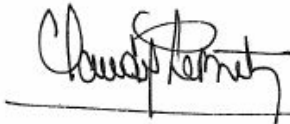
A ce titre, plusieurs pistes nous paraissent devoir être explorées :

- la modernisation des assiettes, impliquant à la fois la rénovation des bases actuelles et la prise en compte de nouvelles activités économiques,
- la spécialisation des impôts par type de collectivités (sur chaque impôt, ne pourrait s'exercer qu'un seul pouvoir fiscal, mais chaque collectivité disposerait de plusieurs types d'impôts),
- la répartition d'impôts nationaux entre l'État et les collectivités,
- la recherche de nouveaux outils fiscaux en lien avec les compétences principales de chaque niveau de collectivité,
- la recherche d'une meilleure équité par la péréquation.

Pour mener à bien notre projet, nous souhaitons nous appuyer sur l'analyse, l'avis et les propositions du Conseil économique et social.

Cette réflexion, conduite en liaison avec nos trois associations, pourrait déboucher sur des conclusions présentées avant la fin de l'année.

En vous remerciant de l'intérêt avec lequel vous accepterez d'examiner cette demande, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de nos sentiments les meilleurs.



Claudy LEBRETON



Alain ROUSSET



Jacques PELISSARD