

N° 463

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 juin 1996.

PROPOSITION DE LOI

relative aux finances locales,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Hélène LUC, Marie-Claude BEAUDEAU, MM. Paul LORIDANT, Jean-Luc BÉCART, Mme Danielle BIDARD-REYDET, M. Claude BILLARD, Mmes Nicole BORVO, Michelle DEMESSINE, M. Guy FISCHER, Mme Jacqueline FRAYSSE-CAZALIS, MM. Félix LEYZOUR, Louis MINETTI, Robert PAGÈS, Jack RALITE et Ivan RENAR,

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.)

Collectivités locales. - Dotation globale d'équipement (DGE) - Dotation globale de fonctionnement (DGF) - Fiscalité locale - Taxe d'habitation - Taxe foncière - Taxe professionnelle - Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) - Code général des collectivités territoriales - Code général des impôts.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis plusieurs années, et singulièrement depuis la première réforme de la dotation globale de fonctionnement en 1990, la décentralisation et les rapports que l'État entretient avec les collectivités locales sont devenus l'un des enjeux majeurs du débat politique, et singulièrement du débat budgétaire.

De toutes parts, on parle en effet d'une nécessaire réforme de la fiscalité directe locale, revenant notamment sur les modalités de calcul de la taxe d'habitation, des taxes foncières et surtout de la taxe professionnelle.

A défaut d'une grande réforme de la fiscalité locale allant vers plus d'efficacité et de justice sociale, nous avons été confrontés depuis dix ans à de nombreuses mesures correctrices de l'application des textes en vigueur.

Ce sont aujourd'hui plus de 65 milliards de francs que l'État consacre à la prise en charge des impôts directs locaux, dont la plus grande part, et de loin, concerne la seule taxe professionnelle.

Dans le même temps, l'explosion des difficultés sociales interroge sur les effets de ces mesures de correction, surtout lorsqu'elles sont censées favoriser l'emploi et l'investissement comme c'est le cas en matière de taxe professionnelle.

Les collectivités locales sont par ailleurs confrontées directement à ces difficultés sociales.

Devenues, avec la décentralisation, des acteurs majeurs de la vie publique, elles doivent faire face à des besoins énormes et en constante évolution.

Si l'État assume la charge de recruter des enseignants et la Sécurité sociale celle de financer les prestations accordées aux assurés, les collectivités locales se retrouvent au premier rang pour répondre aux besoins en équipements scolaires nouveaux et pour lutter contre l'exclusion au travers de leur politique sociale.

Le montant des impôts d'État transférés aux collectivités locales pour financer leur politique d'action sociale et de solidarité s'avère aujourd'hui bien insuffisant au regard de la croissance exponentielle des besoins.

De plus, sous prétexte de rigueur dans les choix budgétaires et en vue de transférer à la charge des budgets locaux une partie du déficit de l'État, les dotations budgétaires ne cessent de connaître une évolution erratique, aujourd'hui cloisonnée dans les strictes limites de l'évolution prévisionnelle des prix aux termes du soi-disant pacte de stabilité.

Les deux termes de l'alternative sont clairs.

Ou l'on choisit de mettre encore plus à contribution les contribuables locaux - qui sont les mêmes que ceux qui acquittent les impôts dus à l'État - en limitant la progression des dotations et en laissant courir l'imposition locale ; ou alors l'on choisit de dégager des moyens nouveaux pour les collectivités locales, à la mesure des exigences du temps et de leur rôle capital dans la vie économique et sociale du pays, en abondant les dotations budgétaires et en réduisant, autant que faire se peut, la dépense fiscale passive qui ne cesse de croître et dont toute révision se traduit par une perte de ressources pour les collectivités.

Cette proposition de loi du groupe des sénateurs communistes, républicains et citoyens vise donc à mettre en avant cette nécessaire transparence des impôts locaux et cette indispensable renaissance des dotations budgétaires.

L'ensemble des articles de la première partie de cette proposition porte sur la question des impôts locaux.

Les trois premiers articles portent sur la taxe d'habitation et concernent, le niveau de plafonnement de la cotisation au regard du revenu (article premier), les modalités d'application de ce plafonnement (art. 2), les conditions de majoration éventuelle des cotisations dues (art. 3).

Les articles 4 à 8 portent sur les taxes foncières.

L'article 4 modifie les conditions d'application des exonérations temporaires en matière de foncier bâti, l'article 5 propose de majorer la valeur locative des locaux loués tandis que l'article 6 propose de plafonner le montant de la cotisation selon des modalités identiques à celles appliquées à la taxe d'habitation.

L'article 7 limite la portée de l'exonération de taxe foncière pour logements vacants tandis que l'article 8 vise à exonérer les petits exploitants agricoles de la taxe sur le foncier bâti.

Les objectifs de ces huit premiers articles consistent donc à assurer aux redevables de la taxe d'habitation et des contributions foncières un allègement de leur contribution au produit de la fiscalité locale, afin notamment de faciliter la consommation et l'investissement en logement, facteurs essentiels de développement de l'emploi.

Les articles 9 à 14 portent sur la taxe professionnelle.

L'article 9 propose de modifier l'assiette de la taxe professionnelle en y incluant les actifs financiers détenus par les entreprises, aux fins de parvenir à alléger la contrainte pesant sur les salaires et de favoriser une plus large péréquation du produit de la taxe.

L'article 10 abroge l'allègement transitoire des bases de 16 % et propose une nouvelle modulation des cotisations dues tandis que l'article 11 tire les conclusions de l'abrogation de cet article pour la région Corse.

Cette mesure est destinée à résoudre une pomme de discorde entre l'État et les collectivités locales et à dégager de nouvelles ressources budgétaires pour un nouvel usage.

L'article 12 relève les plafonds de valeur ajoutée applicables à la cotisation des entreprises en matière de taxe professionnelle tandis que l'article 13 porte sur la cotisation minimale de taxe professionnelle due, en créant une certaine symétrie entre les règles applicables au plafonnement et celles applicables à l'imposition minimale.

Enfin, l'article 14 porte sur les modalités d'imposition des sociétés de gestion de portefeuille et de participations à la taxe professionnelle.

Les articles 15 à 17 de la proposition de loi portent sur les modalités de fixation des impôts locaux, restituant les principes de liberté de fixation (art. 15) dans des limites rénovées (art. 16).

Enfin, l'article 17 abroge la majoration des frais de rôle due à la mise en œuvre de la révision des bases d'imposition de 1990, dont l'application est annoncée pour 1998.

Le titre II de la proposition de loi porte sur les conditions d'attribution et de répartition des dotations budgétaires aux collectivités locales.

L'article 18 abroge les dispositions de la loi de finances pour 1996 relatif au pacte de stabilité et à la progression de l'enveloppe des concours de l'État aux collectivités locales.

Le chapitre II porte sur la dotation globale de fonctionnement, principal concours budgétaire.

L'article 19 stipule des conditions de détermination de l'enveloppe de ce concours en retenant le principe initial de la réforme de la dotation globale de fonctionnement de 1979, associant le montant de la dotation au produit prévisible de la taxe sur la valeur ajoutée.

L'article 20 dispose des conditions de régularisation de la dotation.

Le chapitre III porte sur les dépenses éligibles au Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

Il dispose tout d'abord du niveau de la compensation accordée aux collectivités, au regard du taux normal actuellement en vigueur.

Il stipule ensuite des conditions d'éligibilité aux attributions du Fonds (art. 22).

Le chapitre IV porte sur la dotation globale d'équipement.

L'article 23 rétablit l'attribution de la dotation pour les communes de plus de 20 000 habitants tandis que l'article 24 porte sur la composition de la commission départementale.

Enfin, l'article 25 propose de mesurer les conditions d'un relèvement du niveau de la dotation en vue de faciliter la mise en œuvre de la politique d'investissement des collectivités territoriales.

Dans le titre III de la proposition de loi, plusieurs dispositions diverses sont exposées.

A l'article 26, il est proposé le rétablissement de la franchise postale dans sa totalité.

L'article 27 porte sur la majoration des taux de prélèvement au titre du versement transport, en vue de favoriser le développement des transports en commun dans le cadre de nos agglomérations et de dégager éventuellement des ressources nouvelles pour des compensations de tarifs à vocation sociale (par exemple pour la prise en charge des frais de transport des personnes privées d'emploi ou des étudiants inscrits dans un cursus universitaire).

L'article 28 pose le principe de l'attribution de subventions exceptionnelles aux communes confrontées à des difficultés anormales de trésorerie, qu'elles résultent de la perte de ressources décou-

lant de la fermeture d'un établissement industriel ou commercial, d'un établissement du ministère de la défense ou d'aléas de gestion.

L'article 29 stipule de l'abrogation des dépenses occasionnées par la mise en œuvre de la surcompensation entre régimes de retraite spéciaux, et propose d'étudier la situation réelle de la C.N.R.A.C.L.

Enfin, les dispositions du titre IV de la proposition de loi portent sur les incidences financières des mesures préconisées.

L'article 30 revient sur la question du financement des investissements des collectivités locales.

Les derniers articles de la proposition disposent de l'équilibre des mesures prévues.

Sous le bénéfice de ces observations, il vous est donc proposé, Mesdames, Messieurs, d'adopter la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

TITRE PREMIER

LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE

CHAPITRE PREMIER

La taxe d'habitation.

Article premier.

I. – Dans le premier alinéa de l'article 1414 du code général des impôts, la mention : « 3,4 % » est remplacée par la mention : « 2 % ».

II. – Les dispositions du second alinéa de cet article sont abrogées.

Art. 2.

Dans le texte du I de l'article 1417 du code général des impôts, les mots : « abstraction faite des réductions d'impôts mentionnées aux articles 199 *quater* B à 200 » sont remplacés par les mots : « abstraction faite des réductions d'impôts mentionnées aux articles 199 *quinquies* à 199 *quinquies* G et 199 *nonies* à 199 *undecies* ».

Art. 3.

Dans le second alinéa du I de l'article 1761 du code général des impôts, la mention : « 15 septembre » est remplacée par la mention : « 31 octobre ».

CHAPITRE II

Les taxes foncières.

Art. 4.

I. – Au I de l'article 1383 du code général des impôts, la mention : « deux ans » est remplacée par la mention : « dix ans ».

II. – Les dispositions du troisième alinéa de l'article 1384 A du code général des impôts sont abrogées.

III. – Au I de l'article 1384 du code général des impôts, la mention : « quinze ans » est remplacée par la mention : « vingt-cinq ans ».

Art. 5.

L'article 1494 du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Cette valeur locative est majorée de 20 % pour les locaux destinés à la location. »

Art. 6.

L'article 1392 du code général des impôts est rétabli dans la rédaction suivante :

« Les dispositions des articles 1414 à 1414 C du code général des impôts sont applicables à la taxe foncière sur les propriétés bâties pour ce qui concerne l'habitation principale du redevable. »

Art. 7.

Le I de l'article 1389 du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Ce dégrèvement est limité à deux ans. »

Art. 8.

L'article 1394 du code général des impôts est complété par un 8° ainsi rédigé :

« 8° Les exploitations agricoles d'une superficie égale ou inférieure à cinquante hectares de surface agricole utile. »

CHAPITRE III

La taxe professionnelle.

Art. 9.

Le 1° de l'article 1467 du code général des impôts est complété par un alinéa *c* ainsi rédigé :

« *c*) Les actifs financiers, immobiliers ou circulants, inscrits au bilan de l'entreprise. »

Art. 10.

Les dispositions de l'article 1472 *A bis* du code général des impôts sont abrogées.

II. – Il est inséré dans le code général des impôts un article 1472 *A quater* ainsi rédigé :

« Art. 1472 *A quater*. – Les bases d'impositions de chaque entreprise assujettie à la taxe professionnelle sont corrigées par appréciation du rapport des dépenses salariales et des dépenses réelles d'investissement au regard de la valeur ajoutée constatée l'année d'imposition par rapport à l'année n° 1. »

Art. 11.

I. – Dans le texte de l'article 1472 *A ter* du code général des impôts, la mention : « après application de l'article 1472 *A bis* » est supprimée.

II. – Dans le texte du même article, la mention : « 0.75 » est remplacée par la mention : « 0.63 ».

Art. 12.

I. – Au I de l'article 1647 B *sexies* du code général des impôts, la mention : « 3,5 % » est remplacée par la mention : « 4 % ».

II. – Au second alinéa du même paragraphe, les mentions : « 3,8 % » et « 4 % » sont respectivement remplacées par les mentions « 4,5 % » et « 5 % ».

Art. 13.

I. – Dans le paragraphe I de l'article 1647 du code général des impôts, la mention : « 0,35 % » est remplacée par la mention : « 0,50 % ».

II. – Après le premier alinéa de ce paragraphe, il est inséré l'alinéa ainsi rédigé :

« Ce taux est porté à 1 % lorsque le chiffre d'affaires de l'entreprise assujettie excède 140 millions de francs et à 2 % lorsque ce chiffre d'affaires excède 500 millions ».

III. – Les seconde et troisième phrases du paragraphe II du même article sont supprimées.

Art. 14.

L'article 1648 du code général des impôts est rétabli dans les dispositions suivantes :

« Pour les entreprises ayant pour raison sociale la gestion de participations dans des sociétés industrielles ou commerciales, la cotisation minimale de taxe professionnelle est égale à 2 % du résultat comptable.

CHAPITRE IV

Dispositions communes.

Art. 15.

L'article 1636 *sexies* du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Sous réserve des dispositions des articles 1636 B *septies* et 1636 B *decies*, les conseils municipaux, les conseils généraux, les

conseils régionaux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre fixent librement chaque année les taux d'imposition des taxes locales.

Art. 16.

I. – Dans le paragraphe I de l'article 1636 B *septies* du code général des impôts, la mention : « deux fois et demie » est remplacée par la mention : « deux fois ».

II. – Dans le paragraphe IV du même article, la mention : « deux fois » est remplacée par la mention : « deux fois et demie ».

Art. 17.

Dans le paragraphe II de l'article 1641 du code général des impôts, la mention : « 5,4 % » est remplacée par la mention : « 5 % » et la mention : « 4,4 % » par la mention : « 4 % ».

TITRE II

**LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT
AUX COLLECTIVITÉS LOCALES**

Art. 18.

Les dispositions de l'article 32 de la loi de finances pour 1996 (loi n° 95-1376 du 30 décembre 1995) sont abrogées.

CHAPITRE II

La dotation globale de fonctionnement.

Art. 19.

L'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *Art. L. 1613-1.* – A compter du projet de loi de finances initial pour 1997, le montant de la dotation globale de fonctionnement est déterminé en appliquant au montant de recettes nettes de taxe sur la valeur ajoutée un taux de prélèvement fixé à législation constante.

Art. 20.

L'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *Art. L. 1613-2.* – A compter de 1997, il est procédé, au plus tard au 31 juillet, à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice lorsqu'est constaté un produit différent du montant prévisionnel de la dotation inscrite en loi de finances.

CHAPITRE III

Le Fonds de compensation de la valeur ajoutée.

Art. 21.

L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *Art. L. 1615-6.* – A compter de la promulgation de la présente loi, les attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont déterminées en appliquant aux dépenses réelles d'investissement, définies par décret au Conseil d'État, un taux de compensation forfaitaire de 17,081 %.

Art. 22.

L'article L. 1615-9 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *Art. L. 1615-9.* – Les attributions du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée sont effectuées dans l'année suivant la réalisation des dépenses définies à l'article L. 1615-1.

CHAPITRE IV

La dotation globale d'équipement.

Art. 23.

Les trois premiers alinéas de l'article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

I. – La dotation globale d'équipement des communes est répartie, après constitution d'une quote-part au profit des collectivités territoriales et groupements mentionnés à l'article L. 2334-37, entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

II. – Au sixième alinéa du même article, la mention : « 2 198,98 millions » est remplacée par la mention : « 2 598,8 millions ».

Les mentions : « 2 198,8 millions », « 35,8 millions », « 1 366 millions » et « 797 millions » sont respectivement remplacées par les mentions : « 2 598,8 millions », « 42,3 millions », « 1 614,4 millions » et « 942,1 millions ».

III. – Dans le texte de l'article L. 2334-34 du code général des collectivités territoriales, la mention : « 2 000 habitants » est remplacée par la mention : « 20 000 habitants ».

Art. 24.

I. – Les six premiers alinéas de l'article L. 2334-35 du code général des collectivités territoriales sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :

Dans chaque département, il est institué auprès du représentant de l'État une commission composée de représentants des maires et de représentants des présidents des établissements publics de coopération intercommunale, élus à la représentation proportionnelle au plus fort reste par deux collèges regroupant respectivement les maires ou les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale.

Les représentants des maires disposent de la majorité des deux tiers des sièges au sein de la commission.

II. – Dans le neuvième alinéa du même article, la mention : « 2 000 habitants » est remplacée par la mention : « 20 000 habitants ».

Art. 25.

Avant le 30 juin 1997, un rapport est remis au Parlement sur les conditions nécessaires pour que l'augmentation de l'enveloppe de la dotation globale d'équipement permette d'accroître la part des dépenses réelles d'investissement des collectivités territoriales financée par la dotation.

Ce rapport tendra notamment à proposer une prise en charge des dépenses réelles d'investissement des collectivités locales à hauteur de 10 % de leur montant constaté.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 26.

Les dispositions de l'article 35 de la loi de finances pour 1996 (loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995) sont abrogées.

Art. 27.

I. – Dans le texte de l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales, les mentions : « 0,55 % », « 1 % » et « 1,75 % » sont respectivement remplacées par les mentions : « 0,75 % », « 1,2 % » et « 1,95 % ».

II. – Dans le texte de l'article L. 2531-4 du même code, les mentions : « 2,5 % », « 1,6 % » et « 1,3 % », sont respectivement remplacées par les mentions « 3 % », « 1,9 % » et « 1,6 % ».

Art. 28.

L'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Ces subventions sont notamment attribuées lorsque la situation d'endettement des communes concernées se traduit par un ratio d'endettement supérieur à 1,5 fois la moyenne nationale observée pour les communes de même catégorie, lorsque la disparition d'un établissement militaire ou d'un établissement assujéti à la taxe professionnelle se traduit par une perte de ressources supérieure à un dixième des recettes réelles de fonctionnement, ou par suite d'aléas des gestions précédentes.

Art. 29.

I. – Les dispositions de l'article 78 de la loi de finances pour 1986 (loi n° 85-1403 du 29 décembre 1985) sont abrogées.

II. – Avant le 30 juin 1997, le Gouvernement remet au Parlement un rapport portant sur la situation de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Ce rapport porte notamment sur :

- la situation financière de la Caisse ;
- les possibilités d'amélioration de son financement ;
- les possibilités de réduction des cotisations dues par les employeurs.

TITRE IV

DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Art. 30.

Avant le 30 juin 1997, un rapport est présenté au Parlement, portant sur le financement des investissements réalisés pour les collectivités locales et leurs groupements.

Ce rapport porte notamment sur :

- la prise en charge par l'État, au travers des dotations d'équipement et l'attribution des aides du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, des dépenses réelles d'investissement des collectivités territoriales ;
- la politique d'attribution des prêts aux collectivités territoriales menée par les établissements de crédit, spécialisés ou non ;
- les possibilités de bonification de ces prêts par recherche de ressources nouvelles moins coûteuses ou contributions budgétaires de l'État ;

- les effets de la politique d'investissement des collectivités territoriales sur le niveau de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, sur celui de l'activité et de l'emploi.

Art. 31.

I. - Le taux prévu à l'article 209 du code général des impôts est porté à 37 %.

II. - Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il est porté à 42 % lorsque les bénéfices font l'objet d'une distribution. »

Art. 32.

Le sixième alinéa de l'article 1250 A du code général des impôts est ainsi rédigé :

« d) A 5 % lorsque la durée du contrat est égale ou supérieure à six ans. »

Art. 33.

I. - Dans le quatrième alinéa de l'article 158 bis du code général des impôts, la mention : « à la moitié » est remplacée par la mention : « au quart ».

Art. 34.

Le sixième alinéa de l'article 92 B du code général des impôts est ainsi rédigé :

« La limite mentionnée au premier alinéa est fixée à 50 000 F au 1^{er} janvier 1997 ».

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>
minitel : 36-15 - code SENATEL
L'Espace Librairie du Sénat : tél. (1) 42-34-21-21

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Libraires-Imprimeries Réunies
5, rue Saint-Benoît, 75006 Paris

ISBN 2-11-100450-2



9 782111 004504

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 3,80 F