



N° 2193

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mars 2005.

PROPOSITION DE LOI

relative aux finances locales,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR MM. MICHEL VAXÈS, FRANÇOIS ASENSI, GILBERT BIESSY, ALAIN BOCQUET, PATRICK BRAOUEZEC, JEAN-PIERRE BRARD, JACQUES BRUNHES, Mme MARIE-GEORGE BUFFET, MM. ANDRE CHASSAIGNE, JACQUES DESALLANGRE, FREDERIC DUTOIT, Mme JACQUELINE FRAYSSE, MM. ANDRE GERIN, PIERRE GOLDBERG, MAXIME GREMETZ, GEORGES HAGE, Mmes MUGUETTE JACQUAINT, JANINE JAMBU, MM. JEAN-CLAUDE LEFORT, FRANÇOIS LIBERTI, DANIEL PAUL, JEAN-CLAUDE SANDRIER ⁽¹⁾

Députés.

⁽¹⁾ Constituant le groupe des député-e-s communistes et républicains.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Avec l'adoption de la loi sur l'organisation décentralisée de la République, la mise en œuvre des dernières lois de finances et les conséquences de la loi relative aux responsabilités locales comme de la loi organique sur les finances des collectivités territoriales, le débat, tenu de longue haleine, sur la situation des finances locales a connu de nouveaux développements.

Pour autant, ce qui ressort de l'ensemble de ces discussions comme du contenu de ces lois, c'est que la question des finances locales n'est finalement abordée que de manière partielle.

La question fondamentale n'est pas traitée :

Oui ou non les collectivités territoriales disposent-elles des moyens financiers leur permettant non seulement de faire face à leurs compétences mais surtout de répondre, autant que possible, à leur raison d'être, c'est à dire la satisfaction des besoins et des aspirations des habitants eux-mêmes ?

Les textes les plus récemment examinés apparaissent comme avoir été strictement cantonnés à varier le thème des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, avec tout ce que cela implique en termes de transferts de charges et de compétences, sans nécessairement que les transferts de ressources suivent ou que l'on s'interroge réellement sur la pertinence de tel ou tel transfert.

Il est évident que dans l'esprit des initiateurs de ces modifications, ce qui a dominé, est le souci d'alléger le déficit de l'Etat, sans donner aux collectivités les moyens d'assurer la pérennité du service rendu aux usagers.

Le grand oublié, depuis plusieurs années, est bel et bien le citoyen, et il est grand temps de changer la donne en la matière.

La présente proposition de loi vise donc concrètement à répondre à ces exigences simples : assurer aux collectivités locales les moyens financiers de leur action, leur permettre de répondre aux attentes de leurs administrés et, par voie de conséquence, redonner tout son sens à la démocratie locale. Celle ci a été quelque peu mise à mal au fil du temps et notamment par l'instrumentalisation des finances locales au profit exclusif de l'équilibre budgétaire de l'Etat, dans le cadre étroit des critères de convergence européens.

Situation d'autant plus regrettable que les collectivités territoriales, avec 63 milliards d'euros de dépenses d'investissement, assument les deux tiers des dépenses d'équipement public tandis qu'elles emploient, dans leurs services, plus d'1,7 million d'agents, de techniciens et de cadres territoriaux.

La présente proposition de loi dispose donc dans un premier temps de mesures relatives à la fiscalité locale.

Le titre I de la proposition de loi porte sur la taxe professionnelle dont la modernisation s'avère aujourd'hui indispensable.

L'article 1^{er} de cette proposition étend la base d'imposition de la taxe professionnelle aux actifs financiers des entreprises. L'actuelle non imposition de ces actifs constitue aujourd'hui une inégalité des entreprises devant l'impôt sur le capital que représente ladite taxe. Cette modernisation de la taxe professionnelle prend aussi en compte l'évolution même de la structure de l'activité économique.

Il s'agit concrètement pour nous de faire en sorte que l'égalité devant l'impôt des entreprises assujetties à la taxe professionnelle soit ainsi renouvelée, aux fins de favoriser une juste allocation des ressources des entreprises, ressources tirées du travail et de l'activité même des entreprises, et de participer, de manière citoyenne, au développement des territoires et à la satisfaction des besoins sociaux et collectifs.

La prise en compte des actifs financiers des entreprises permettra de dégager les marges de manœuvre répondant aux besoins de financement des collectivités locales, portant sur des questions aussi diverses que la préservation de l'environnement, la lutte contre les exclusions sociales, l'aménagement du territoire ou encore le développement socio-culturel et éducatif.

L'article 2 de la présente proposition de loi dispose des conditions de distribution du produit de cette taxation des actifs financiers, en s'appuyant sur l'économie générale de la distribution de la dotation globale de fonctionnement, qui demeure aujourd'hui l'outil de péréquation le plus adapté.

La dotation globale de fonctionnement versée à chaque échelon de collectivité territoriale (Région, Département, groupement et commune), serait ainsi majorée de 12 à 15 milliards d'euros, selon nos estimations, eu égard au stock de placements financiers réalisés par les entreprises.

Compte tenu des réformes qu'a connu la taxe professionnelle depuis plusieurs années, **l'article 3** propose la suppression pure et simple de l'allègement transitoire des bases de 16 %, devenu quasiment inutile, notamment avec la suppression de la base taxable des salaires. Aujourd'hui, selon l'Observatoire des Finances Locales, plus de 45 % de la taxe sont payés par le budget général, sous forme d'exonérations, de remboursements et de dégrèvements divers...

L'article 4, en complément de cette disposition, propose d'ailleurs de retenir un principe d'allègement de bases propre à chaque entreprise fondé sur l'utilisation de leurs ressources en faveur de l'emploi et de l'investissement productif.

Cela permettrait notamment de renforcer le lien citoyen de l'entreprise avec son environnement local immédiat en favorisant les politiques de développement de l'emploi et en taxant les politiques privilégiant les investissements spéculatifs ou la rémunération du capital.

L'article 5 modifie les règles en vigueur en matière de plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle à la valeur ajoutée.

Aujourd'hui, la taxe professionnelle n'est due, selon les entreprises, qu'à hauteur d'un plafond maximal de 3,5 à 4 % de la valeur ajoutée.

Il convient de rappeler qu'à l'origine (en 1975), la taxe professionnelle n'était soumise à aucun plafonnement et que ce n'est qu'à partir de 1980 qu'a été initié ce dispositif (plafonnement à 8 % alors) progressivement aménagé comme nous le connaissons aujourd'hui.

Il coûte plus de 6 milliards d'euros au budget général.

L'article 6 porte sur le niveau de la cotisation minimale de taxe professionnelle, permettant là encore de renforcer le lien entre les entreprises et les territoires.

L'article 7 modifie l'économie de la dotation de péréquation, en rendant aux collectivités locales le produit de la cotisation minimale de taxe professionnelle et celui de la cotisation de péréquation, aujourd'hui versés au budget de l'Etat.

Le titre II de la proposition de loi vise à permettre aux ménages de mieux contribuer, à concurrence de leurs facultés, au financement de l'action locale.

Les articles 8 à 12 de la présente proposition de loi portent sur les taxes foncières, la taxe d'habitation et les modalités de fixation des impositions.

L'article 8 réduit le poids de la pression fiscale pesant sur les ménages en élargissant l'application du plafonnement de la taxe d'habitation pour les ménages modestes.

Les articles 9 et 10 modifient les règles retenues en matière de taxe foncière (durée d'exonération temporaire, extension de l'application du plafonnement de taxe d'habitation pour les contribuables modestes, exonération temporaire des logements sociaux entre autres mesures).

L'article 11 propose la suppression de l'accroissement des frais d'émission des rôles mis en place dans la perspective de la révision des valeurs locatives de 1990, celle-ci n'ayant finalement jamais été mise en œuvre.

S'agissant des ménages, cette mesure leur coûte aujourd'hui 400 millions d'euros d'imposition complémentaire.

L'article 12 porte sur la liberté de fixation des taux d'imposition par les Assemblées locales élues.

Le titre III de la proposition de loi porte sur les dotations budgétaires aux collectivités locales.

L'article 13 porte sur la progression de la dotation globale de fonctionnement qui suivrait exactement le niveau de progression du produit intérieur brut marchand.

Cette initiative met un terme, soulignons-le, à l'encadrement de l'évolution des concours budgétaires dans le cadre de l'enveloppe dite « de croissance et de solidarité », en rendant à chaque dotation son autonomie propre.

S'agissant des **articles 14 et 15** de la présente proposition de loi, ils portent sur l'ajustement de l'économie des dotations de solidarité urbaine et rurale, en réduisant la part du

potentiel financier dans la détermination de la situation des communes, permettant une meilleure prise en compte des réalités sociales vécues par les habitants (notamment la situation de revenu, le nombre des logements sociaux ou celui des allocataires d'aides au logement).

Dans cet esprit, les **articles 16 et 17** de la proposition de loi, modifiant l'économie des fonds de solidarité des communes de la région Ile de France, dont la spécificité est renforcée au travers d'une mesure prise en compte de la réalité générale des communes concernées.

L'article 18 supprime, pour sa part, la réfaction existant sur la TVA récupérable au titre du fonds de compensation, permettant son remboursement intégral et immédiat, pour tout échelon de collectivité.

Enfin les **articles 19 et 20** disposent des éventuelles conséquences fiscales propres à l'application des mesures ici présentées.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{er}

LA TAXE PROFESSIONNELLE

Article 1^{er}

I. – Dans le 1^o de l'article 1467 du code général des impôts, il est rétabli un *b* ainsi rédigé :

« *b*. L'ensemble des titres de placement et de participation, les titres de créances négociables.

« Ces éléments sont pris en compte pour la moitié de leur montant figurant à l'actif du bilan des entreprises assujetties.

« Pour les établissements de crédit et les sociétés d'assurance, le montant net de ces actifs est pris en compte après réfaction du montant des actifs représentatifs de la couverture des risques, contreparties et obligations comptables de ces établissements.

« La valeur nette des actifs, déterminée selon les dispositions des trois précédents alinéas, est prise en compte après réfaction de la valeur locative des immobilisations visées au *a*. »

II. – L'article 1636 du même code est ainsi rétabli :

« *Art. 1636.* – Le taux grevant les actifs définis au *b* du 1^o de l'article 1467 est fixé à 0,5 %. Il évolue chaque année, pour chaque entreprise assujettie, à proportion d'un coefficient issu du rapport entre la valeur relative des actifs définis à ce *b*, au regard de la valeur ajoutée créée par l'entreprise concernée. »

Article 2

L'article 1648 B *bis* du même code est ainsi rétabli :

« Il est créé un fonds national alimenté par la cotisation résultant de l'imposition des actifs définis au *b* du 1^o de l'article 1467, le produit de l'imposition définie en application de l'article 1647 E et le produit de l'imposition définie en application de l'article 1648 D.

« Le produit de ce fonds est réparti selon les modalités propres à la répartition de la dotation définie à l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales. »

Article 3

L'article 1472 A *bis* du même code est abrogé.

Article 4

Après l'article 1472 A *ter* du même code, il est inséré un article 1472 A *quater* ainsi rédigé :

« *Art. 1472 A quater.* – Les bases d'imposition 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 précédant cette année d'imposition. »

Article 5

I. – Dans le deuxième alinéa du I de l'article 1647 B *sexies* du même code, les taux : « 3,5 % », « 3,8 % » et « 4% » sont respectivement remplacés par les taux : « 4 % », « 4,5 % » et « 5% ».

Article 6

L'article 1647 E du code général des impôts est ainsi rédigé :

I. – La cotisation de la taxe professionnelle des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7 600 000 euros est au moins égale à 1,5 % de la valeur ajoutée produite par l'entreprise, telle que définie au II de l'article 1647 B *sexies*. En deçà de cette valeur, le taux est de 0,5 %. Le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée à prendre en compte sont ceux de l'exercice de douze mois clos pendant l'année d'imposition ou, à défaut d'un tel exercice, ceux de l'année d'imposition.

II. – Le supplément d'imposition, défini par différence entre la cotisation résultant des dispositions du I et la cotisation de taxe professionnelle déterminée selon les règles définies au III, est une recette du fonds défini à l'article 1648 B *bis*.

III. – Pour l'application du II, la cotisation de taxe professionnelle est déterminée conformément aux dispositions du I *bis* de l'article 1647 B *sexies*. Elle est majorée du montant de cotisation prévu à l'article 1647 D. Elle est également augmentée du montant de cotisation correspondant aux exonérations temporaires appliquées à l'entreprise ainsi que de celui correspondant aux abattements et exonérations permanents accordés à l'entreprise sur délibération des collectivités locales.

IV. – Le montant et les éléments de calcul de la valeur ajoutée définie au I, le montant des cotisations de taxe professionnelle de l'entreprise déterminées conformément au III et la liquidation du supplément d'imposition défini au II font l'objet d'une déclaration par le redevable auprès du comptable du Trésor dont relève son principal établissement avant le 1^{er} mai de l'année suivant celle au titre de laquelle les cotisations de taxe professionnelle visées au III sont dues.

Article 7

Les V et VI de l'article 1648 D du même code sont supprimés.

TITRE II

LA TAXE D'HABITATION, LES TAXES FONCIERES ET LES TAXES ANNEXES

Article 8

L'article 1414 A du même code est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa du I de l'article 1414 A du code général des impôts, le taux : « 4,3 % » est remplacé par le taux : « 3 % » ;

2° Le *b* du 1 du II est ainsi rédigé :

b) Lorsque la taxe d'habitation est établie au nom de plusieurs personnes appartenant à des foyers fiscaux distincts, le revenu s'entend de la moyenne des revenus des foyers fiscaux ;

3° Le III est supprimé.

Article 9

I. – Au I de l'article 1383 du même code, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « dix ».

II. – Au premier alinéa du I de l'article 1384 du même code, le mot : « quinze » est remplacé par le mot : « vingt-cinq ».

III. – Le troisième alinéa de l'article 1384 A du même code est supprimé.

Article 10

L'article 1392 du même code est ainsi rétabli :

« Les dispositions de l'article 1414 A sont applicables à la taxe foncière sur les propriétés bâties pour ce qui concerne l'habitation principale du redevable. »

Article 11

Dans le paragraphe II de l'article 1641 du même code, les taux « 5,4 % » et « 4,4 % » sont respectivement remplacés par les taux : « 5 % » et « 4 % ».

Article 12

L'article 1636 B *sexies* du même code est ainsi rédigé :

« Sous réserve des dispositions des articles 1636 B *septies* et 1636 B *decies*, les conseils généraux, les conseils municipaux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre fixent librement chaque année les taux des taxes foncières, des taxes annexes, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. »

TITRE III

LES DOTATIONS

Article 13

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

« A compter de la promulgation de la loi n° du relative aux finances locales, la dotation globale de fonctionnement évolue chaque année en fonction du taux d'évolution du produit intérieur brut en valeur de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif. »

Article 14

La première phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2334-17 du même code est ainsi rédigée :

« L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition des rapports visés au 1°, 2°, 3° et 4°, en pondérant le premier par 30 %, le deuxième par 15 %, le troisième par 30 % et le quatrième par 25 %. ».

Article 15

L'article L. 2334-22 du même code est ainsi modifié :

1° Au début du 1°, le taux : « 30 % » est remplacé par le taux : « 20 % » ;

2° Au début du 4°, le taux : « 10 % » est remplacé par le taux : « 20 % » ;

3° Les deux derniers alinéas sont ainsi rédigés :

« Lorsqu'une commune cesse d'être éligible à cette fraction de la dotation de solidarité rurale, elle perçoit l'année en cours et l'année suivante, à titre de garantie, une attribution égale, respectivement, aux deux tiers et au tiers du montant perçu antérieurement.

« Lorsque l'attribution d'une commune diminue de plus d'un tiers par rapport à celle antérieurement perçue, cette commune perçoit, l'année en cours et l'année suivante, un complément de garantie lui permettant de bénéficier, respectivement, des deux tiers et du tiers du montant perçu antérieurement. »

Article 16

Le troisième alinéa du III de l'article L. 2531-13 du même code est complété par les mots : « , majorées du montant des bases fiscales ayant permis de déterminer la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) ».

Article 17

La première phrase du septième alinéa du II de l'article L. 2531-14 du même code est ainsi rédigée :

« L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par l'addition des rapports visés au 1°, 2°, 3° et 4°, en pondérant le premier par 40 %, le deuxième par 15 %, le troisième par 20 % et le quatrième par 25 %. »

Article 18

L'article L. 1615-6 du même code est ainsi modifié :

1° Dans le I, le taux : « 14,482 % » est remplacé par le taux : « 16,388 % » ;

2° Le II est ainsi rédigé :

« Le bénéfice du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée est attribué l'année de réalisation des dépenses réelles d'investissement éligibles. »

TITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 19

Le premier alinéa du 4° du 1 de l'article 39 du code général des impôts est complété par les mots : « et à l'exception de l'imposition résultant de la prise en compte des actifs financiers définis au *b* du 1° de l'article 1467 selon les règles fixées par l'article 1636 ».

Article 20

Les charges et les pertes de recettes éventuelles qui résulteraient pour l'Etat de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par le relèvement des taux de l'impôt sur les sociétés prévu à l'article 205 du code général des impôts.

N° 2193 – Proposition de loi relative aux finances locales (Michel Vaxès)

Composé et imprimé pour l'Assemblée nationale par JOUVE
11, bd de Sébastopol, 75001 PARIS

Prix de vente : 0,75 €
ISBN : 2-11-119073-X
ISSN : 1240 – 8468

En vente à la Boutique de l'Assemblée nationale
4, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 61 21