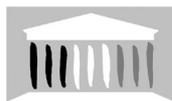


Document mis
en distribution
le 14 février 2005



N° 2092

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 février 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (n° 2051) de MM. PIERRE MÉHAIGNERIE et BERNARD
ACCOYER *tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'évolution de la
fiscalité locale, de ses conséquences sur le pouvoir d'achat des ménages et sur la
vie des entreprises, ainsi que sur les conditions d'une responsabilité mieux
assumée des décideurs,*

PAR M. HERVÉ MARITON

Député

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission des finances, de l'économie générale et du plan a été saisie d'une proposition de résolution (n° 2051), présentée par le Président Pierre Méhaignerie et Monsieur Bernard Accoyer, tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, de ses conséquences sur le pouvoir d'achat des ménages et sur la vie des entreprises, ainsi que sur les conditions d'une responsabilité mieux assumée des décideurs.

I. — L'ABSENCE D'OBSTACLE JURIDIQUE

Il résulte des dispositions combinées de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140 et 141 du règlement de l'Assemblée nationale que la recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est soumise à deux conditions.

D'une part, les faits ayant motivé le dépôt de la proposition de résolution ne doivent pas faire l'objet de poursuites judiciaires. Ainsi qu'il ressort du courrier du Garde des sceaux en date du 8 février 2005, à sa connaissance, « *aucune procédure n'est en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de cette proposition* ». Cette condition est donc remplie.

D'autre part, la proposition de résolution doit déterminer, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission d'enquête doit examiner la gestion. En l'occurrence, la présente proposition de résolution définit avec précision le champ de la commission d'enquête qui portera sur l'évolution de la fiscalité locale, sur ses conséquences pour les ménages et les entreprises et, enfin, sur les conditions d'une responsabilité mieux assumée des décideurs. La seconde condition est donc pleinement satisfaite. La représentation nationale ne peut se voir dénier la compétence qu'elle tient de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 pour « *constater (...) la nécessité de la contribution publique, (...) en suivre l'emploi* ». Il lui appartient donc de s'intéresser aux conséquences des politiques fiscales et d'apprécier les conditions dans lesquelles les décisions en matière d'impôt prises par les collectivités territoriales et leurs groupements respectent, pour les contribuables, les impératifs de nécessité de la contribution publique, d'information sur son emploi et de partage clair des responsabilités.

II. — L'OPPORTUNITE D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

1.- L'augmentation de la fiscalité régionale et la cohérence des politiques publiques

Le budget de la plupart des régions pour 2005 prévoit des hausses sans précédent de la fiscalité régionale. L'augmentation des impôts locaux, votée ou annoncée cette année par l'ensemble des conseils régionaux, va de 10 à 50 % dans la plupart des régions. Le budget du conseil régional d'Île-de-France prévoit par exemple une hausse de 23 % de la fiscalité régionale. Le conseil régional de Bourgogne annonce, quant à lui, une hausse de 50 % des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et une hausse de 74,6 % de la taxe professionnelle. Il reste que l'Alsace a limité l'augmentation de la fiscalité locale à 2,5 %, ce qui laisse à penser que les augmentations ne sont pas le fruit d'une fatalité mais de choix de politique fiscale.

Or, dans un contexte budgétaire particulièrement difficile, l'Etat œuvre à l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages et de la vie des entreprises en réduisant ses propres prélèvements obligatoires tout en prenant à sa charge une part croissante de la fiscalité locale. Il convient dès lors de s'interroger sur les causes de l'évolution de la fiscalité locale et d'apprécier son impact tant sur le pouvoir d'achat des ménages que sur les contraintes pesant sur les entreprises.

2.- Des causes à élucider

Parmi les raisons souvent invoquées par les exécutifs locaux pour expliquer la hausse de la fiscalité locale figurent les effets de la décentralisation, qui ne serait pas accompagnée d'une compensation financière suffisante, ainsi que le désengagement de l'Etat des politiques menées dans les territoires.

Ces arguments paraissent insuffisants dans la mesure où la plupart des transferts de compétences prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales n'entreront en vigueur qu'à compter de 2006 ou 2007 et où l'« acte II » de la décentralisation s'inscrit dans un cadre organique et constitutionnel renouvelé, offrant des garanties sans précédent aux collectivités territoriales. Au demeurant, on peut s'étonner que certaines régions n'augmentent que très faiblement leurs impôts si l'explosion de la fiscalité locale est une conséquence inéluctable de la décentralisation.

Il importe donc d'approfondir la réflexion sur les causes de l'évolution récente de la fiscalité locale.

3.- Des conséquences à évaluer

Les régions qui annoncent les hausses les plus importantes tentent parallèlement de minimiser l'impact de ces augmentations au regard du poids global des prélèvements obligatoires. Certaines allèguent qu'elles ne participeraient que très marginalement à l'accroissement de la pression fiscale globale, en soulignant le faible poids que représente la part régionale des impôts directs locaux dans l'ensemble de la fiscalité. La hausse de la pression fiscale régionale se justifierait ainsi par son caractère indolore, le coût de la politique fiscale mise en œuvre par les régions ne représentant que quelques euros par foyer fiscal et par an.

Au-delà, nous sommes incités à nous interroger sur les conditions dans lesquelles s'exerce la responsabilité des décideurs locaux à l'égard des électeurs-contribuables.

4.- Des responsabilités à clarifier

En raison de la multiplication des dégrèvements et exonérations compensés intégralement ou partiellement par l'Etat, le lien fiscal entre territoires et contribuables locaux s'est peu à peu distendu. Parallèlement, l'Etat est devenu le principal contribuable local. Sa prise en charge de la fiscalité locale devrait même s'accroître dans les années à venir, ne serait-ce que par le jeu, de 2005 à 2007, du dispositif de dégrèvement de taxe professionnelle au titre des investissements nouveaux.

Cette interposition financière croissante de l'Etat, en réduisant la correspondance entre la charge fiscale supportée par les contribuables locaux et le coût des services qui leur sont rendus par les collectivités territoriales, induit de nombreux effets pervers. Elle n'incite pas les responsables locaux à maîtriser une fiscalité dont la charge pèse en grande partie sur le contribuable national. Elle représente une dépense peu maîtrisable pour l'Etat. Enfin, elle est en totale contradiction avec l'un des objectifs principaux de la décentralisation qui est de renforcer le contrôle de la dépense publique par le citoyen en rapprochant l'élu-gestionnaire de l'électeur-contribuable.

Ce phénomène se combine avec les problèmes nés de l'enchevêtrement des compétences et des responsabilités entre communes, organismes intercommunaux, départements et régions. La multiplicité des décideurs locaux et la superposition des impôts locaux ne permettent pas au citoyen de mettre clairement en parallèle, d'une part, les services rendus et les compétences exercées par chaque collectivité et, d'autre part, la charge fiscale qu'elle fait peser sur lui. Ces difficultés sont accentuées par la présentation de l'avis d'imposition locale, qui ne distingue pas la part de chaque collectivité dans le niveau global de l'impôt : une augmentation des taux décidée par une collectivité peut dès lors être masquée par les efforts menés

par une autre afin de modérer la pression fiscale et inversement. Ce phénomène, qui nuit à la transparence de la politique fiscale locale, peut avoir un effet déresponsabilisant sur les décideurs locaux.

Il conviendra de déterminer dans quelle mesure chacun de ces facteurs influe sur la fiscalité locale. La constitution d'une commission d'enquête pluraliste, en mettant en lumière les déterminants structurels de l'évolution de la fiscalité locale, doit permettre de mieux apprécier ce qui relève des choix politiques.

*
* *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 10 février 2005, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné la proposition de résolution de MM. Pierre Méhaignerie et Bernard Accoyer, tendant à la création d'**une commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, de ses conséquences sur le pouvoir d'achat des ménages et sur la vie des entreprises, ainsi que sur les conditions d'une responsabilité mieux assumée des décideurs** (n° 2051).

Votre Rapporteur a rappelé que la proposition de résolution était présentée par MM. Pierre Méhaignerie et Bernard Accoyer, afin de faire le point sur l'évolution de la fiscalité locale, ses conséquences sur les ménages et les entreprises et les conditions qui pourraient amener les décideurs à mieux assumer leurs responsabilités en la matière.

La création d'une commission d'enquête ne rencontre pas d'obstacle juridique. Saisi à cet effet, le Garde des sceaux a informé la Commission des finances qu'à sa connaissance, les faits visés par la proposition de résolution ne faisaient pas l'objet de poursuites judiciaires. D'autre part, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête doit déterminer, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationale dont la commission d'enquête devra examiner la gestion. Or, l'article unique de la proposition de résolution n° 2051 définit précisément le champ de la commission d'enquête.

Cela est heureux : la représentation nationale ne peut se voir dénier le droit légitime de s'intéresser aux conséquences de la politique fiscale des collectivités territoriales et d'apprécier les conditions dans lesquelles les décisions en matière d'impôt prises par les collectivités territoriales et leurs groupements respectent, pour le contribuable national et pour le contribuable local, les impératifs de nécessité de la contribution publique, d'information sur l'emploi de cette contribution et de partage clair des responsabilités entre les décideurs.

Un débat a été ouvert récemment, du fait de l'émotion soulevée par les choix budgétaires exprimés pour 2005 par certaines collectivités territoriales, notamment les régions, qui se sont traduits par des augmentations substantielles des taux de fiscalité locale. Les premiers éléments d'analyse suggèrent que de nombreux paramètres ont pu influencer ces décisions :

– le fait que l'État soit devenu le premier contribuable local ne va pas dans le sens d'une forte responsabilité des élus locaux devant leurs électeurs, phénomène qui s'accorde mal à l'esprit même de la décentralisation ;

– l'enchevêtrement des compétences entre les collectivités territoriales et leurs établissements publics n'est pas un facteur de clarté et peut induire une pression à la hausse sur la fiscalité locale ;

– les choix politiques propres à chaque majorité ont pu trouver à s'exprimer dans les premiers budgets régionaux élaborés après les élections du printemps 2004.

Il est donc tout à fait légitime qu'une commission d'enquête cherche à faire la lumière sur les faits concernés, les explications qui peuvent leur être apportées et les conséquences qui pourraient en résulter.

M. Augustin Bonrepaux a estimé que la lecture de l'exposé des motifs soulevait un doute sur les motivations effectives de la commission d'enquête dont la création est proposée : cet exposé des motifs est déjà, en lui-même, un réquisitoire. Quelle sera donc la véritable finalité des travaux conduits par la commission ? L'opposition ne peut qu'être circonspecte.

D'ailleurs, le Premier ministre appelle régulièrement les élus locaux à ne pas craindre la décentralisation car la commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales est un « juge de paix » quant aux coûts induits par les transferts de compétence. Le Sénat, pour sa part, vient de créer un observatoire de la décentralisation. Le Comité des finances locales comprend, lui, un observatoire des finances locales. La majorité ne fait-elle donc pas confiance à ces organismes ?

En un sens, elle a raison : quel peut être le rôle réel d'une commission consultative dont la moitié des membres appartient à l'administration ? Il sera bien difficile à cette commission consultative de révéler les problèmes provoqués par les transferts de compétence récents ou à venir.

Le groupe socialiste est donc prêt à participer activement aux travaux de la commission d'enquête, sous réserve que celle-ci étende ses investigations à tous les domaines connexes à la fiscalité locale et s'attache à apprécier tous les facteurs d'évolution de la fiscalité locale, pour 2005 et les années antérieures. Il sera intéressant, par exemple, de comprendre pourquoi tel ou tel département gouverné par des forces politiques soutenant l'actuelle majorité parlementaire a parfois relevé ses taux de fiscalité de plus de 10% dans les années récentes.

Dès lors que ses amendements à la proposition de résolution seront satisfaits, le groupe socialiste apportera tout son concours à la commission d'enquête.

M. Denis Merville a souhaité que, malgré la récurrence de l'expression « collectivités territoriales », la commission d'enquête apporte une attention particulière aux établissements publics de coopération intercommunale, s'agissant d'examiner les conséquences de l'enchevêtrement des structures.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a répondu que ce serait naturellement le cas et qu'il est effectivement important de ne pas transformer l'intercommunalité en nouvel échelon de la dépense publique, ce qui ne pourrait qu'être préjudiciable à la décentralisation.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a précisé que la Commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales se distingue de l'observatoire créé par le Sénat et des diverses initiatives qui peuvent être prises par l'Assemblée nationale. Elle a été instituée par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État— l'une des lois « Defferre » — et fonctionne depuis plus de vingt ans. Surtout, si sa structure paritaire découle nécessairement de son objet d'étude des transferts et ressources, il faut relever l'amélioration apportée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales puisqu'elle est désormais présidée par un élu. Elle est sans doute amenée à jouer un rôle important.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué avoir présenté la proposition de résolution en écho, notamment, aux déclarations de M. Alain Rousset, président de l'association des régions de France et suite aux souhaits d'un certain nombre de parlementaires de voir constituer une commission d'enquête. Celle-ci devra hisser ses travaux à un niveau dépassant la polémique pour offrir des repères au citoyen. Malgré les différences d'appréciation qu'elle peut susciter, trois objectifs doivent être poursuivis : la lutte contre l'ignorance, source de fantasmes, la recherche d'une plus grande transparence pour demain, conduisant chacun à assumer ses choix, et l'identification des causes de l'évolution de la fiscalité locale, qui peuvent être multiples, endogènes comme exogènes. Il s'agit de pouvoir affirmer dans l'enceinte parlementaire que la maîtrise de la dépense publique, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités territoriales, est une des conditions du plein emploi et d'un équilibre entre le pouvoir d'achat et la dépense collective.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué être saisi de quatre amendements sur la proposition de résolution : deux amendements présentés par MM. Augustin Bonrepaux et Didier Migaud, tendant à préciser le champ d'application de la résolution ; deux amendements présentés par votre Rapporteur, tendant à améliorer la rédaction proposée. Il a indiqué que l'objet de ces amendements lui paraissait tout à fait légitime.

La Commission a examiné en discussion commune un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux et un amendement présenté par votre Rapporteur, tendant à élargir le domaine d'investigation de la commission aux causes de l'évolution de la fiscalité locale, et à préciser la période couverte : 2005 et les années précédentes.

M. Augustin Bonrepaux a exprimé son accord sur la nécessité de s'attacher aux cas dans lesquels les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale font double emploi. S'agissant des objectifs de la commission d'enquête, il convient de mettre en lumière l'ensemble des conséquences mais aussi des causes des augmentations de la fiscalité locale, en regardant ce qui a été fait les années précédentes. Certaines hausses importantes ont pu être décidées en 2004 et ne seront pas renouvelées cette année. Ces hausses

ont également pu intervenir en 2003 et tout cela sans considération d'appartenance politique des décideurs. Ce travail, certes important, impliquera les comptes administratifs de 2003 et 2004, mais il permettra seul d'éclairer les raisons des évolutions constatées.

M. Augustin Bonrepaux a regretté le rejet par la Commission, l'année dernière, de sa proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'exécution des contrats de plan Etat-régions et l'utilisation des crédits européens sans, d'ailleurs, qu'aucune explication n'ait été donnée de ce rejet. Dans certaines régions, la totalité des crédits européens ont d'ores et déjà été utilisés. En conséquence, celles-ci n'ont d'autre alternative que de renoncer à leur programme d'investissements, de le retarder ou de trouver d'autres sources de financement, notamment par la hausse des impôts locaux. L'amendement proposé doit permettre une prise en compte de la multiplicité des causes de l'évolution de la fiscalité locale. En effet, si l'on veut que la commission d'enquête éclaire celles-ci, il importe que son champ d'investigation soit le plus large possible.

Estimant également que la hausse de la fiscalité locale a des causes multiples, **M. Louis Giscard d'Estaing** s'est déclaré favorable à une conception large du champ d'investigation de la commission d'enquête. Mais il a rappelé que divers travaux ont d'ores et déjà porté sur les sujets évoqués par M. Augustin Bonrepaux. D'une part, le rapport d'information présenté par M. Jean-Louis Dumont sur la programmation et la consommation des fonds structurels européens a exposé de manière précise les enjeux actuels de la politique européenne de cohésion. D'autre part, lui-même, dans ses fonctions de rapporteur spécial des crédits de l'aménagement du territoire, a traité de l'exécution des contrats de plan Etat-régions et une mission d'information lui a été confiée conjointement avec M. Augustin Bonrepaux. Il a estimé que ces questions, pour importantes qu'elles soient, et bien qu'elles doivent être prises en compte dans ses travaux, ne sont pas réellement au cœur du sujet motivant la création de la commission d'enquête.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souhaité que les conclusions de ces différents travaux puissent être disponibles en même temps.

Votre Rapporteur a fait siennes les préoccupations de M. Augustin Bonrepaux quant à la nécessité d'étendre le champ d'investigation de la commission d'enquête au regard de la période considérée et d'examiner l'ensemble des causes, sans restriction d'évolution de la fiscalité locale. Il a néanmoins estimé préférable de ne pas tenter d'en dresser une liste *a priori*, c'est la raison pour laquelle il a présenté un amendement tendant, tout en allégeant la formulation du dispositif, à lui donner une portée plus englobante.

Approuvant l'esprit dans lequel votre Rapporteur envisage que la commission d'enquête accomplisse sa mission, **M. Didier Migaud** a indiqué être prêt à soutenir la proposition de résolution, si l'accord commun peut se faire sur la base de l'amendement qu'il a présenté avec M. Augustin Bonrepaux, qui tend à étendre la capacité d'investigation de la commission et la période couverte, et que votre Rapporteur pourrait sous-amender.

Après que **votre Rapporteur** eut proposé à MM. Didier Migaud et Augustin Bonrepaux de cosigner son amendement et que le **Président Pierre Méhaignerie** eut préféré la rédaction de l'amendement présenté par votre Rapporteur, **M. Didier Migaud** a demandé que puisse être présenté un amendement de synthèse.

La Commission a alors *adopté* un amendement oral présenté par votre Rapporteur, MM. Augustin Bonrepaux et Didier Migaud, reprenant l'amendement présenté par votre Rapporteur, les deux amendements précités étant retirés.

La Commission a ensuite successivement *adopté* :

– un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à préciser que l'ensemble des décideurs entrent dans le champ des investigations de la commission d'enquête, afin que l'Etat soit effectivement concerné par elles ;

– un amendement de coordination présenté par votre Rapporteur, tendant à modifier le titre de la proposition de résolution.

La Commission a ensuite *adopté* la proposition de résolution, ainsi modifiée.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE RÉOLUTION

tendant à la création d'une commission d'enquête

**sur l'évolution de la fiscalité locale, ses causes, ses conséquences
sur les ménages et les entreprises, ainsi que les conditions
d'une responsabilité mieux assumée des décideurs**

Article unique

Conformément aux articles 140 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale, il est créé une commission d'enquête composée de trente membres chargée d'apprécier l'évolution de la fiscalité locale en 2005 et au cours des années précédentes, ses causes, ses conséquences sur les ménages et les entreprises ainsi que les conditions d'une responsabilité mieux assumée de l'ensemble des décideurs.

N° 2092 – Rapport sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, de ses conséquences sur le pouvoir d'achat des ménages et sur la vie des entreprises (M. Hervé Mariton)