

**LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE L'AVIS
DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
« FISCALITE ET FINANCES PUBLIQUES LOCALES :
A LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE DONNE »**

VERS UNE NOUVELLE DONNE FISCALE : MOINS D'ÉTAT, PLUS DE RESPONSABILITES

La proposition d'un schéma pouvant servir de base à une nouvelle répartition des pouvoirs fiscaux locaux doit s'attacher à répondre aux objectifs simples suivants :

- respecter, par hypothèse, les grands équilibres historiques actuels,
- supprimer tout financement fiscal en provenance de l'Etat, celui-ci s'interdisant d'intervenir de façon unilatérale en substitution des redevables,
- faire en sorte qu'un seul pouvoir fiscal local s'exerce sur chacun des impôts constituant la fiscalité locale,
- doter chaque niveau territorial d'une recette fiscale globale composée de plusieurs impôts dont il a la maîtrise,
- permettre à chacun des niveaux territoriaux d'escompter un financement ménages/entreprises selon des proportions pouvant être modifiées en fonction de ses compétences principales,
- chaque catégorie de contribuables doit pouvoir identifier clairement le niveau territorial qui a le pouvoir fiscal sur l'impôt qui la concerne,
- opérer des ajustements financiers permettant l'équilibre de chacun des niveaux de collectivités locales par des dotations de l'Etat.

LES ELEMENTS CONSTITUTIFS DE LA NOUVELLE DONNE

Il est proposé de scinder le foncier bâti en 2 impôts distincts :

- sur les locaux d'habitation, en faveur des communes et EPCI,
- sur les locaux à usage économique, en faveur des départements.

Les transferts des taxes entre collectivités proposés :

- la taxe professionnelle (15,7 milliards d'euros), serait désormais affectée aux communes et aux groupements et diminuée de 2,7 milliards d'euros, pour permettre une imposition sur les entreprises destinée aux régions,
- la taxe d'habitation (10,4 milliards d'euros) serait désormais affectée aux communes et aux groupements et diminuée de 3,4 milliards d'euros, pour permettre des impositions sur les ménages à destination des départements et des régions.

En matière d'impôts traditionnels, il paraît judicieux d'affecter :

- 100 % des droits de mutation aux départements,
- 100 % de la taxe d'électricité aux communes et aux groupements.

Quant aux impôts récents, les reclassements suivants pourraient être opérés :

- 100 % de la taxe sur les conventions d'assurances aux départements (suppression de la part actuelle de l'Etat),
- 100 % de la TIPP dédiée aux collectivités locales affectées aux seules régions.

Des nouveaux impôts (partagés ou non) pourraient être envisagés :

- impôt départemental sur les ménages (établi sur les mêmes bases que la CSG),
- impôt régional sur le revenu (additionnel à l'IRPP – avec éventuellement la possibilité d'en moduler le taux-),
- taxe départementale sur l'automobile (justifiée par l'importance de l'investissement routier et des considérations environnementales),
- impôt régional sur les entreprises (modulable sur la valeur ajoutée, ou quote-part forfaitaire de la TVA nationale).

En ce qui concerne l'assiette des impôts basés sur l'immobilier, en étant à la fois réaliste et volontariste, il apparaît préférable de se tourner vers la notion de valeur vénale des biens occupés (cf : rapport du Conseil des impôts de 1989 et nombreuses applications étrangères).

Une autre voie pourrait être, dès maintenant, plus opérationnelle : celle de la « valeur locative déclarative et contrôlée ».

Elle pourrait être assortie d'une instance d'arbitrage au niveau intercommunal.

Pour les bases de taxe professionnelle attribuées aux communes, deux options, contrastées, sont possibles :

- la valeur ajoutée (localisée à partir de critères physiques) constituerait la base de la TP, dans le cadre des règles mini-maxi existantes et sous réserve du régime actuel pour les petites entreprises,
- ou la masse salariale et les surfaces territoriales occupées serviraient de base, à l'instar du régime actuel du versement-transport, qui pourrait être lui-même agrégé à la TP locale.

Il est proposé, pour les départements et les régions, un partage d'impôts avec l'Etat, plus résolu que dans la situation actuelle.

LES MESURES TRANSITOIRES

L'appréciation de la situation fiscale de chaque contribuable devra s'opérer dans sa globalité, dans la mesure où plusieurs impôts sont impactés, à l'aide d'un compte fiscal global (par entreprise ou par foyer fiscal).

La mise en place d'un Fonds national de péréquation se substituant à l'ensemble des dispositifs existants est de nature à mieux répondre aux attentes. Il serait alimenté par :

- l'agrégation de tout ou partie des dispositifs actuels,
- la cotisation minimale de taxe professionnelle,
- la fraction des dotations actuelles de l'Etat relevant du principe de péréquation au sein de la DGF.

Pourrait être substituée à ce dispositif (comportant des contributions de l'Etat) l'affectation de tout ou partie d'un impôt national (existant ou à créer – ex : sur les télécommunications -).

En préalable :

- des mesures devront corriger les aberrations les plus criantes résultant du calcul des impôts locaux actuels,
- les dotations de fonctionnement seront revues, afin d'apporter une recette minimale garantie à chacun des niveaux de collectivités territoriales, en privilégiant, au plan local, l'échelon intercommunal.

ASSURER LA PERENNITE DE LA NOUVELLE DONNE

Il importe de :

- revisiter tous les dispositifs antérieurs d'exonérations (totales et même partielles de l'impôt local),
- et de substituer à ceux dont la justification reste entière des mécanismes d'aide financière (décidés et gérés au niveau territorial).

Au-delà des mesures qui pourraient moderniser la gestion financière locale (placements financiers, compte épargne-équipement), de nouvelles règles de gouvernance devront être établies, en ce qui concerne, d'une part, la relation financière Etat-collectivités locales et, d'autre part, les décisions fiscales.

La nouvelle donne implique que les divers rôles de l'Etat en matière de fiscalité et de finances locales soient mieux identifiés, et notamment son triple rôle de contribuable, collecteur de l'impôt local et teneur de compte. Les relations financières seront codifiées sur cette base.

Si l'on maintient la règle du vote des taux « ex-ante », il importe de :

- renforcer le débat autour du vote des comptes administratifs, en exigeant une illustration « à rebours » du niveau des taux qui aurait conduit au résultat prévu dans le budget,
- imposer l'intégration obligatoire des résultats de fonctionnement de l'année n-1 en ressource de la section de fonctionnement du budget de l'année n.

Si l'on s'oriente vers un vote des taux « ex-post » :

- il importera d'opérer les décalages nécessaires pour les calendriers de vote, de calcul et de perception de l'impôt,
- les décisions fiscales seront en meilleure adéquation avec la réalité des opérations réellement effectuées,
- le schéma initial de financement des investissements ne serait plus susceptible que d'ajustements.

Au plan intercommunal, la mutualisation financière consisterait à mettre en commun la trésorerie de l'ensemble des communes membres et de l'EPCI, pour aboutir à une unité de caisse.

La mutualisation fiscale consisterait à constituer des ensembles cohérents de décision fiscale (une plus grande concentration aboutissant à une plus grande rationalité dans les choix fiscaux).

L'Observatoire des finances locales pourrait constituer le pivot du dispositif, sous réserve de lui donner une plus grande indépendance vis-à-vis des parties en présence, tant au plan institutionnel qu'au plan technique.

QUEL DEVENIR POUR LA NOUVELLE DONNE ?

Compte tenu de la place des APUL dans l'économie, les collectivités territoriales doivent être mieux associées aux décisions macroéconomiques qu'imposent les évolutions liées à la mondialisation et à la conjoncture économique.

Existe-t-il un intérêt à individualiser, au sein de la conférence nationale ou dans un autre cercle, les discussions stratégiques qui demeureront entre l'Etat et les seules collectivités territoriales ?

Le rôle du Comité des finances locales étant avant tout de donner un avis sur les projets budgétaires de l'Etat concernant les collectivités locales, une instance destinée à préparer les évolutions stratégiques propres aux finances locales trouverait certainement sa pleine justification (dans le respect des équilibres généraux suivis par la conférence nationale).

Il appartient désormais aux représentants des collectivités territoriales d'assumer une responsabilité dans les objectifs économiques et financiers nationaux.

Les organisations représentatives des collectivités territoriales doivent ajouter à leur action :

- une prise de responsabilité dans les arbitrages à rendre,
- et une capacité renforcée de pédagogie sur les positions prises et sur les décisions acceptées.

Les organisations de collectivités territoriales doivent disposer de leurs propres capacités d'expertise, dont une part pourrait être mutualisée au sein de l'Observatoire des finances locales (doté d'un statut différent).

Entre l'ancien postulat : « il y a des dépenses, il faut les couvrir », et le nouveau : « il y a des recettes, on ne peut dépenser au-delà », la solution réside dans une appréciation conjointe des équilibres financiers, tenant compte des besoins arbitrés.