FINANCES LOCALES :

des réformes, mais pas un sou de plus...

Diverses lois récentes ou projets de loi actuellement en discussion apportent des modifications aux recettes des collectivités locales ; mais, alors que tous les élus locaux réclamaient davantage de ressources, ces textes ne leur donnent nullement satisfaction sur ce point précis.

SITUATION ACTUELLE

En 1976, les recettes des collectivités locales se répartissaient ainsi :

	Ressources propres	Transferts	Emprunts	Total
Communes	45,7 %	32,2 %	22,1 %	100 %
Départements ..	33,2 %	53,9 %	12,9 %	100 %
Paris	50,6 %	45,2 %	4,2 %	100 %
Ensemble	42 %	40 %	18 %	100 %

• Les **ressources propres,** ce sont d'abord les impôts locaux directs qui représentent 70 % de ces ressources propres ; ce sont aussi les impôts indirects, les redevances, les recettes des domaines.

• Les **transferts** de l'Etat vers les collectivités locales sont constitués par le « Versement Représentatif de la Taxe sur les Salaires » (V.R.T.S.), sorte de subvention de fonctionnement et par diverses subventions d'équipement.

• Les **emprunts.** A ce propos, il faut noter que les communes s'endettent beaucoup plus que les départements et le recours à l'emprunt par les collectivités locales se développe au cours des dernières années comme le montre le financement des investissements.

Ces investissements, qui représentent aujourd'hui 60 % du total des investissements des « administrations », sont financés par trois moyens : **autofinancement** : 7,91 % en 1971, 5,38 % en 1975, donc en baisse ; **subventions :** 14,7 % en 1970, 11,7 % en 1977, en décrue elles aussi, d'où la nécessité de recourir de plus en plus à l'emprunt, ce qui fait que croissent les dettes des collectivités locales : 46,2 milliards en 1972, 82,3 milliards en 1976, ainsi que la charge annuelle de la dette : 5,2 milliards en 1972, 9,7 milliards en 1976.

DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT

Le projet de loi actuellement en discussion au Sénat sur « le développement des responsabilités des collectivités locales » envisage une modification du système de subvention pour les investissements. Au lieu d'attribuer telle subvention pour un stade, telle autre pour un abattoir, etc.... l'Etat fournirait une subvention globale annuelle, calculée en fonction d'un certain nombre de critères, chaque commune étant libre de choisir l'affectation de la somme à tel ou tel équipement.

Ce système remplacerait ce que l'on appelle les « subventions spécifiques » dénoncées par les maires. En effet, actuellement, même lorsque la subvention de l'Etat ne représente qu'une très faible partie du financement d'un équipement, la commune ne peut en principe obtenir un prêt à taux réduit de la part d'une caisse publique ou semi-publique que si la subvention est accordée. Le système actuel de subvention au coup par coup apparaît ainsi comme un moyen pour l'Etat de contrôler les investissements des collectivités publiques et leur programmation tout en ne participant que faiblement à leur financement.

On envisage de ne pas globaliser d'un coup l'ensemble des subventions. Sur un total de 3,6 milliards de subventions accordées aux communes en 1979 (la dotation globale ne concerne pas les départements), 2 milliards seraient globalisés la première année, ce qui représente environ 40 F par habitant (alors qu'en 1977, dans les communes de moins de 10 000 habitants, les investissements directs représentaient 392 F par habitant). Pendant une certaine période, on aurait coexistence des deux mécanismes : une part sous forme de dotation globale, une part sous forme de dotation spécifique.

A l'occasion de cette réforme **est remis en cause le système par lequel les communes rémunèrent directement les agents de l'Etat** (notamment de l'Equipement et du Génie rural) qui effectuent des prestations au bénéfice de ces communes. Celles-ci pourraient rémunérer l'administration d'Etat, mais non plus l'agent. Le gouvernement entend d'ailleurs accroître les facilités des communes de faire appel pour leurs prestations de service, aussi bien à l'ingéniérie privée qu'aux services de l'Etat; c'est une **orientation vers la privatisation** déjà bien avancée en ce domaine.

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Jusqu'en 1967, une part importante des ressources des communes était constituée par la **taxe locale** sur le chiffre d'affaires. Celle-ci ayant été supprimée, elle fut remplacée par une fraction de la taxe sur les salaires. Mais, le 1er décembre 1968, les employeurs assujettis à la T.V.A. étaient exonérés de cette taxe qui, en conséquence, voyait diminuer son produit qui devenait insuffisant pour fournir aux communes les ressources nécessaires.

Aussi, une loi de novembre 1968 instituait un « **Versement Représentatif de la Taxe sur les Salaires** » (V.R.T.S.), sorte de subvention gouvernementale garantissant aux collectivités locales des recettes égales à celles qu'elles auraient perçu sous le régime antérieur. Ce V.R.T.S. (35 % des dépenses de fonctionnement des communes en 1978 : 27,8 milliards) a progressé de presque 20 % l'an jusqu'en 1975 ».

Mais, à partir de 1976, la progression se ralentit (12 à 13 %) et divers éléments, dont la quasi-disparition de la taxe sur les salaires, incitent à envisager un nouveau système.

C'est ce que fait la loi du 3 janvier 1979 qui remplace le V.R.T.S. par une **dotation globale de fonctionnement.** Le montant de cette dotation est déterminé chaque année en appliquant un taux de prélèvement sur le produit net prévisionnel de la Taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) (pour 1979 : 16,45 %).

Ce produit ainsi obtenu est divisé en trois parts : une dotation **forfaitaire** qui assure à chaque commune une attribution de garantie ; une dotation de **péréquation** qui peut varier selon les communes en fonction à la fois de l'effort fiscal de chaque commune, mais aussi du potentiel fiscal établi à partir de l'assiette des quatre taxes directes locales ; des **concours particuliers** permettant notamment de donner aux communes de moins de 2 000 habitants un minimum, mais aussi d'apporter une aide aux communes touristiques, thermales...

Si le système mis en place apporte une certaine aide aux communes les plus petites, **il n'apporte pas globalement de ressources supplémentaires aux communes.**

FISCALITE LOCALE

Au XIX[e] siècle, la fiscalité directe de l'Etat reposait pour l'essentiel sur les « quatre vieilles », contributions foncières des propriétés bâties et non bâties, mobilière, patente, impôt sur les portes et fenêtres (disparu en 1880). La fiscalité locale était rattachée à ce système par un moyen très simple : les collectivités locales demandaient à l'Etat de percevoir pour leur compte et en plus de l'**impôt principal** une somme égale à un centième ou à plusieurs centièmes de ce principal : les **centimes additionnels.**

L'Etat ayant modifié son système fiscal en 1917, puis en 1948, pour les impôts locaux on fit comme si rien ne s'était passé : on calcula, comme jadis, le montant du principal devenu le **principal fictif** et on déduisit la valeur du centime additionnel ; chaque collectivité locale votait chaque année un certain nombre de centimes additionnels, selon ses besoins. Ce système figé reposait sur des bases très disparates : certaines évaluations des valeurs locatives dataient de 1925, d'autres de 1939, de 1948... 85 % des patentés, imposés au bénéfice forfaitaire, payaient seulement 15 % de la patente.

Les réformes de 1973-1975

Les « quatre vieilles » sont remplacées alors par des taxes ayant sensiblement les mêmes noms : taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation (ex-contribution mobilière), taxe professionnelle (ex-patente).

Désormais les communes ne votent plus de centimes additionnels, mais fixent les sommes à attendre des nouvelles taxes en votant le **produit** qu'elles en attendent. L'administration calcule ensuite les taux des diverses taxes correspondant aux produits votés ; c'est-à-dire que les communes n'ont pas la liberté de fixer les taux respectifs de chacune des contributions : par exemple, elles ne peuvent pas décider de modérer la taxe d'habitation et, en compensation, d'augmenter la taxe professionnelle.

Lors de la réforme, **les bases d'imposition des trois premières taxes ont été uniformisées et rajeunies** : valeur locative des immeubles établie au 1[er] janvier 1970. Le rajeunissement du système n'a rien enlevé à son caractère injuste, notamment en ce qui concerne la taxe d'habitation ; celle-ci n'est nullement fonction du revenu et les assujettis sont beaucoup plus nombreux que ceux qui paient l'impôt sur le revenu : en 1978, 13 millions d'imposés sur le revenu, mais 18 millions paient la taxe d'habitation !

La bataille de la taxe professionnelle

Si l'injustice de la taxe d'habitation n'a guère été dénoncée au Parlement, il n'en est pas de même des incohérences de la taxe professionnelle. Sous la pression du C.N.P.F., les parlementaires de la majorité ont apporté de **nombreux correctifs** à la loi de 1975.

En 1975, en instituant la taxe professionnelle, on visait à remplacer la patente par un impôt lié à l'activité des entreprises et progressant comme elles. En outre, on entendait alléger les charges pesant sur un million et demi de petites entreprises industrielles, artisanales et commerciales. Pour ce faire, la taxe professionnelle est assise sur la valeur locative des immobilisations et sur une partie des salaires versés (1/5[e]) ou des recettes (1/8[e]). La modification des bases d'imposition par rapport à la patente risquant d'entraîner pour certains une hausse trop brutale de l'impôt, divers dispositifs prévoyaient pour certains assujettis la non-prise en compte, au départ, de la totalité de la nouvelle assiette.

En dépit de cette précaution, la mise en œuvre de la taxe suscita une vague de protestations de la part du patronat et le gouvernement céda en décidant un plafonnement des impositions de 1976 par rapport à 1975 : l'impôt de 1976 ne pouvait dépasser de plus de 70 % celui de 1975. Les mesures provisoires prévues dans la loi et celles décidées par la suite furent reconduites en 1977 et en 1978, entraînant un manque à gagner de plus de 2 milliards de francs.

Suite à ces mesures, la taxe professionnelle qui représentait 49,5 % du produit des quatre taxes en 1976 n'en représente plus que 47,9 % en 1978. Malgré cela, **le patronat n'en continue pas moins à dénoncer le système de cette taxe** : un numéro récent de la revue du C.N.P.F. la chargeait de tous les péchés : la taxe professionnelle « pénalise l'outil de production », « pèse sur l'emploi », « fausse le jeu de la concurrence », c'est un « impôt très lourd qui augmente à un rythme excessivement rapide »...

La loi du 3 janvier 1979 prévoyant de moduler sensiblement les bases d'imposition actuellement bloquées et de corriger un peu le plafond en hausse, le C.N.P.F. s'élevait en mars contre ce qu'il considérait comme un transfert de charge des ménages sur les entreprises ; et, face à ces protestations, députés et sénateurs n'hésitaient pas à se déjuger, revenant lors de la session de printemps 1979 sur certaines mesures décidées en décembre 1978 !

TENTATIVE AVORTEE DE REORGANISATION

Face aux remous suscités par les réformes de 1973-1975, sénateurs et députés ont envisagé de remettre sur le chantier la fiscalité locale. Le **rapport Voisin** a fait notamment une série de propositions dont la discussion amorcée au printemps s'est poursuivie à l'automne.

Parmi ces propositions, l'une concerne la **taxe professionnelle.** Celle-ci a un poids très variable selon les secteurs d'activité (0,6 % dans les assurances, 0,8 % dans les banques, 4 % dans la sidérurgie...). Pour un même secteur et une même région, elle peut aussi varier considérablement d'une entreprise à l'autre (pour des entreprises de filatures de Lille : variations de 1,4 % à 8,2 %...). Plus qu'à des variations de taux, ces distorsions seraient imputables à la structure même de l'assiette. D'où la proposition du rapporteur de changer l'assiette et d'asseoir la taxe professionnelle sur **la valeur ajoutée** des entreprises. Le gouvernement, d'abord opposé à cette modification, semble s'y être finalement rallié mais avec prudence. En effet, avant tout changement, des simulations seront effectuées dans 10 départements pour tester les conséquences d'une modification de l'assiette. A partir de là, un rapport sera présenté aux parlementaires et c'est à la suite de cela que le gouvernement présenterait un nouveau projet de loi vers 1982 ou 1983 tendant à prendre la valeur ajoutée comme assiette de la taxe professionnelle. D'ici là, de l'eau peut passer sous les ponts et, en attendant, **tout reste en l'état.**

Le rapport Voisin envisageait aussi la substitution à la part départementale de la taxe d'habitation d'un impôt proportionnel sur le revenu, mais le gouvernement s'est opposé à cette proposition.

Quant à la liberté pour les collectivités locales de voter les taux respectifs de chaque taxe et non plus le produit global, elle a été repoussée elle aussi à 1982 ou 1983 et cette liberté sera strictement encadrée : la majoration de la taxe professionnelle ne pourra excéder la majoration moyenne du taux des trois autres taxes. Le C.N.P.F. a satisfaction car il réclamait le maintien d'un « lien strict et rigide entre la taxe professionnelle et les trois autres impôts locaux ».

Au total, **on refuse donc toujours aux collectivités locales les moyens d'une véritable décentralisation.**

Michel BRANCIARD.