N° 11 **LE COURRIER DE C.A.N.O.L.** mars 2003

*pour les*

# *Contribuables du Lyonnais*

## *Editorial*

Depuis sa création en novembre 1999, CANOL a réalisé dix études sur la gestion des collectivités territoriales et organismes publics de la région Rhône-Alpes (communes du nord-ouest lyonnais, Ville de Lyon, Grand Lyon, Conseil Général du Rhône, Conseil Régional Rhône-Alpes, SYTRAL), études financières et fiscales, qui ont été publiées périodiquement dans notre bulletin.

Lorsque le gouvernement a annoncé son projet de décentralisation administrative, au deuxième semestre 2002, il nous a paru logique, forts de cette expérience d'analyses locales, de contribuer à la réflexion nationale.

**Ce bulletin représente le résultat de travaux poursuivis par un groupe d'études que nous avons constitué.** Il a été présenté à l'ensemble des députés et sénateurs du Rhône et envoyé aux ministres concernés.

Les propositions que nous faisons répondent à plusieurs objectifs :

- **faciliter la tâche de nos élus locaux** en leur donnant les moyens de réduire les dépenses d'administration des collectivités,
- **instituer un véritable contrôle de gestion** de celles-ci pour répondre à des impératifs nationaux de compétitivité internationale,
- **obtenir l'abolition de l'édifice archaïque actuel de la fiscalité locale "ménages"** pour le remplacer par un système plus simple et plus équitable.

Nous voulons que cette décentralisation réponde aux besoins réels des citoyens contribuables. **Elle ne doit être confisquée, ni par des élus voulant accroître leurs prérogatives, ni par des syndicats de fonctionnaires cherchant à préserver leurs privilèges.**

La société civile, qui voit dans ce projet l'intérêt du pays tout entier, se sent concernée. **Les contribuables ont leur mot à dire!**

Michel VERGNAUD

## *Propositions pour une décentralisation réussie*

S'il est une exception française à la fois tenace et pernicieuse, c'est bien la tradition centralisatrice de notre pays. Jadis avantageuse, cette pratique s'avère aujourd'hui sclérosante, injuste et coûteuse.

**Sclérosante,** car elle allonge les circuits décisionnels ; **injuste** car en uniformisant les solutions elle engendre des inégalités évidentes ; **coûteuse**, car ces pesanteurs et ces injustices ont un coût qui se mesure économiquement (ex : le coût de recouvrement de l'impôt).

**Les coûts de fonctionnement de l'administration française sont aujourd'hui tels qu'ils représentent un frein et un handicap important pour l'activité économique du pays.** La France avait en 2001 un taux de prélèvements obligatoires de 45% du Produit Intérieur Brut (PIB). Ce taux est supérieur de 10 points à la moyenne des pays de l'Union Européenne.

**La trop forte fiscalité en France est un des facteurs de la diminution de sa compétitivité, car elle provoque la fuite des cerveaux, le faible nombre de créations d'entreprises, la délocalisation de la production et des sièges des entreprises, et par conséquent l'augmentation du chômage, ce qui entraîne à son tour l'augmentation de la fiscalité.**

La fiscalité locale, partie intégrante des prélèvements obligatoires, est passée de 3,3% du PIB en 1980 à 5,1% en 2001. Cette forte fiscalité est provoquée par le niveau trop élevé des dépenses qui, dans les collectivités locales, augmentent trois fois plus vite que l'inflation. Or, on peut craindre aujourd'hui que ce travers inquiétant ne s'aggrave avec le projet gouvernemental de décentralisation.

La fiscalité locale abusive résulte, à nos yeux, des problèmes suivants qu'il nous paraît indispensable de résoudre dans le cadre du projet de décentralisation : les charges de personnel ne sont pas maîtrisées dans les collectivités locales, les compétences de celles-ci sont mal délimitées, les pouvoirs locaux sont abusifs et manquent de contrôle, enfin la fiscalité même est complexe et notoirement injuste.

CANOL a approfondi chacun de ces problèmes pour formuler des « Propositions pour une décentralisation réussie ». Guidée par le nécessaire rétablissement de la compétitivité française, elle s'est efforcée de définir les impératifs qui en découlent au plan régional.

Les collectivités territoriales devraient, contrairement à aujourd'hui, avoir les moyens de réduire les dépenses de personnel (croissance des rémunérations liée aux résultats, mobilité accrue, élimination de disparités entre les fonctions publique et privée). Elles devraient ensuite éviter la tendance à l'empilement des niveaux de décision et surtout ne plus intervenir dans les domaines autres que ceux qui leur sont dévolus.

Au centre du futur dispositif, les Régions devraient disposer des moyens de contrôle des objectifs de dépenses, de déficit et d'endettement de l'ensemble des collectivités de leur teritoire. Elles devraient avoir une très grande autonomie, avec la disposition de l'ensemble des ressources nécessaires à leur fonctionnement. Elles ne devraient disposer d'aucune dotation ou subvention, si ce n'est celle résultant d'une péréquation pour compenser les différences de capacité fiscale entre régions.

Il est clair, enfin, qu'une décentralisation réussie ne peut se concevoir sans la réforme tant attendue et complète de la fiscalité locale. Cette réforme devrait s'inscrire dans un objectif de réduction des prélèvements obligatoires et devrait faire table rase du système archaïque actuel. CANOL préconise un impôt perçu et redistribué par les Régions, auquel chaque citoyen serait appelé à contribuer en fonction de son niveau de ressources.

# *Compétences mal délimitées*

La première décentralisation, initiée en 1981 a été un échec relatif car elle ne s'est pour ainsi dire pas attaquée aux réels problèmes : la collusion entre le pouvoir politique et l'administration, et le défaut d'adhésion des français. Au contraire, elle a créé un niveau décisionnel supplémentaire.
Les lois Defferre de 1981 ont néanmoins ouvert des portes et modifié fondamentalement deux éléments :
- La création des régions qui peuvent être, si on leur en donne les moyens, un espace d'action publique majeur, pertinent et moderne. Encore faudrait-il accepter un re-découpage afin que les régions soient à la fois homogènes et suffisamment fortes pour créer leur dynamique propre, non seulement vis à vis de l'État mais aussi dans l'espace européen. A l'origine, les régions ont été soigneusement calibrées pour ne pas atteindre ces objectifs et seules deux ou trois peuvent aujourd'hui s'en approcher.
- Les termes mêmes de région, de décentralisation, ont fait évoluer les mentalités et la culture politique. C'est déjà beaucoup et cela justifie que l'on ne puisse qualifier d'échec les réformes de 1981.
On ne peut cependant pas considérer que les compétences des collectivités locales issues de cette première décentralisation soient clairement définies. Au contraire, elles se chevauchent bien souvent.
C'est le cas, par exemple, pour l'action économique qui figure parmi les missions dévolues aux régions. Mais elle figure aussi parmi celles des départements et même de nombreuses communes.

**EXEMPLES :**

- Les transports en commun lyonnais sont de la seule compétence du Grand Lyon mais sont financés conjointement avec le Département du Rhône. Leur administration est entièrement déléguée à un organisme public, le SYTRAL, qui ne rend compte à aucun des deux. Cet organisme est néanmoins autorisé à fixer le taux de l'impôt (le versement transport) qu'il vient d'ailleurs d'augmenter pour combler son déficit.
- Les collectivités territoriales participent à l'entretien, à la rénovation et à la construction d'universités et de grandes écoles qui sont de la responsabilité de l'État. Il en résulte un allongement des délais de réalisation qui sont inévitablement accompagnés de dérapages de coûts : à Lyon, l'École Normale Supérieure pour laquelle un budget de 464 MF voté en 1999 et cofinancé par la Ville, la Communauté Urbaine, le Département, la Région et l'Etat a finalement coûté 797 MF !
- Si la multitude d'organismes culturels et sportifs de la Ville de Lyon reçoit des subventions non seulement de cette dernière mais aussi de la Communauté Urbaine, du Département, de la Région et des directions « décentralisées » de l'État, aucun de ces parents n'est apparemment en mesure d'exercer un quelconque contrôle de gestion de l'organisme subventionné.
- La décision de l'État de créer l'Allocation Personnalisée d'Autonomie et d'en confier la mise en œuvre aux départements sans avoir procédé à l'évaluation de son coût réel et sans transférer les ressources correspondantes, a fortement contribué à l'augmentation de 15% du taux des impôts perçus par le département du Rhône en 2002 et laisse entrevoir une nouvelle hausse de 11% en 2003.

**SOLUTIONS PRECONISEES :**

- Nous sommes aujourd'hui prêts à faire un nouveau pas, plus ambitieux, vers une décentralisation réussie. Il faut cependant se garder d'un piège : l'assimiler et la limiter à un simple transfert de compétences. Si l'on accepte que la décentralisation ne soit que la délégation au niveau local d'attributions de l'État, et ce souvent beaucoup plus pour des raisons financières que pour renforcer et rendre cohérents les divers niveaux locaux, cela ne marchera pas. Non qu'il faille refuser ces délégations – elles sont nécessaires souvent et sont la chair même de la décentralisation – mais il faut aller au delà, et que ce ne soit pas l'État seul qui décide de ce qu'il laisse et à quelles conditions.

- Quant aux propositions, elles feront cette fois-ci la part belle à ce que les lois de 1981 avaient soigneusement évité : tout en préservant la solidarité nationale, lutter contre les problèmes de sclérose évoqués plus haut, afin de rendre à la France son attractivité grâce à l'allègement de son fardeau fiscal.

- Il faut rompre la tendance à l'empilement des niveaux décisionnels, qu'il ne faut pas confondre avec le nombre des centres décisionnels. Une solution réside dans la limitation des compétences des collectivités qui ne pourraient légalement plus intervenir dans les domaines autres que ceux qui leur sont expressément dévolus.

- La disparition des financements conjoints conforterait la responsabilité de chacune des collectivités territoriales, clarifierait le choix des électeurs, favoriserait donc la démocratie, augmenterait enfin l'efficacité de l'action publique en raccourcissant sensiblement les délais de décision.
- Les diverses collectivités publiques devraient être indépendantes entre elles, mais aussi vis à vis de l'État, alors même que celui-ci doit rester le garant de la solidarité nationale. Pour cela, il faudrait que chaque collectivité soit dotée de ressources propres, indépendantes, et maîtrise leur évolution dans un encadrement prescrit.
- La mise en œuvre de ces réformes aurait aussi pour conséquence souhaitable de casser les appareils centralisés, puisque des pans entiers d'activité disparaîtraient des compétences de l'État dont les administrations centrales devraient être considérablement modifiées et allégées.
- L'État quant à lui, aurait en charge les pouvoirs régaliens (police, justice, défense, diplomatie). Il assurerait le cadre législatif de l'ensemble national ainsi que les grands équilibres en vue de garantir la cohésion nationale. Il devrait enfin assurer la solidarité nationale en mettant en jeu des mécanismes de redistribution dès que des distorsions trop importantes apparaîtraient entre les divers territoires.
- De la sorte, l'action, prise rapidement par l'autorité locale la plus appropriée, selon le principe de subsidiarité, aurait le plus grand effet possible. Cela serait non seulement la garantie d'une réduction « par le haut » des inégalités de fait mais entraînerait aussi une réduction considérable des coûts.

## *Défaut de maîtrise des charges de personnel*

- La part des charges de personnel dans les dépenses des collectivités locales est passée de 24% à 30% de 1980 à 2001.
- Aucune mesure de rationalisation n'a pu, semble-t-il, freiner la croissance des effectifs et du coût des fonctionnaires territoriaux.
- Les collectivités territoriales sont souvent plus laxistes que la loi ne le permet.

**EXEMPLES :**

- Depuis 1997, la Ville de Lyon, n'est pas en mesure de couvrir l'augmentation des dépenses de personnel par l'augmentation des recettes. Dans cette même période, le coût des services généraux augmentait de 41%. En 2001, les dépenses de personnel atteignaient 59,3% des dépenses totales d'exploitation. L'absentéisme du personnel de la Ville de Lyon est de plus de 34 jours par an, après n'avoir cessé de croître (Bulletin CANOL N°10).
- En 1994, le département du Rhône avait 1 employé pour 525 habitants ; en 1999 il en avait 1 pour 387, sans que ses missions aient augmenté (Bulletin CANOL N°4).
- Le Conseil Général du Rhône, la Communauté Urbaine de Lyon, la Ville de Lyon et la Ville d'Ecully autorisent leur personnel à travailler moins de 1.600 heures par an contrairement à ce qu'exige la loi sur ARTT (recours de CANOL en attente de jugement).

**SOLUTIONS PRECONISEES :**

Les charges de personnel étant le premier poste de dépenses des collectivités territoriales, il est indispensable que l'Etat donne aux Régions les moyens de maîtriser cette charge, qui doit être réduite en pourcentage des dépenses de fonctionnement. A cet effet, les principes suivants devraient être observés :

- Lier la croissance des rémunérations dans la fonction publique territoriale au mérite et aux résultats de l'employé ;
- Favoriser la mobilité du personnel à l'intérieur de la fonction publique territoriale et entre celle-ci et la fonction publique d'Etat ;
- Eliminer les disparités entre emploi public et emploi privé qui n'ont pas de raison d'être.

## *Pouvoirs locaux abusifs et sans contrôle*

Pour réussir la décentralisation, il ne faut pas rêver d'une coopération des élus et de la fonction publique. Pour que cela se fasse, il faudra que la contrainte soit forte et les uns et les autres devront changer d'attitude dans leur style de gestion : actuellement, les budgets des collectivités locales sont opaques et mystérieux. Leur élaboration manque, la plupart du temps, de concertation. Les débats budgétaires sont stérilisés ou étouffés.

La culture du secret est souvent présente au sein des collectivités locales, notamment lorsqu'il s'agit de l'accès du citoyen aux documents administratifs.

Les collectivités territoriales semblent être au-dessus de la loi! Le contrôle de légalité du Préfet est peu exercé.

Les délais de recours devant le tribunal administratif sont trop longs : les décisions contestées sont exécutées avant même que le tribunal ne se prononce. Elles deviennent, de ce fait, irréversibles.

La Chambre Régionale des Comptes (CRC) émet des observations trop tardives. Ces dernières arrivent plus de deux ans après les faits, ne concernent que la légalité, pas la gestion, et ne sont pas coercitives. La CRC n'a pas les moyens de contrôler l'ensemble des collectivités et établissements publics relevant de sa juridiction avec une fréquence suffisante.

**EXEMPLES :**

- Sur la période de six ans de 1995 à 2001, où l'inflation progressait de 7,5%, un habitant de Lyon voyait les dépenses de fonctionnement des quatre niveaux de collectivités (commune, communauté urbaine, département et région) qu'il est appelé à financer, augmenter de 16%. Pendant la même période, les charges de personnel augmentaient de 19% et la dette (c'est à dire l'impôt de demain) augmentait de 41% !
- Le Conseil Général du Rhône a réalisé l'exploit d'augmenter ses prélèvements fiscaux de 44% et son endettement de 109% entre 1994 et 1999, alors que l'inflation nationale était de 8% sur cette période.
- CANOL a présenté 4 requêtes au tribunal administratif pour entorse à la loi sur l'ARTT. Le Préfet ne s'est pas prononcé sur la légalité de la décision ; Il n'a pas suspendu l'application de la délibération dans l'attente du jugement. Deux ans après la délibération, le tribunal ne s'est toujours pas prononcé. Trois des collectivités incriminées, auxquelles le tribunal avait donné trois mois pour répondre, n'ont pas répondu après huit mois et n'ont été relancées que récemment suite à notre demande.
- la lettre d'observation définitive relative à la gestion de la Communauté Urbaine de Lyon entre 1988 à 1996 n'a été publiée par la Chambre Régionale des Comptes qu'en novembre 2000. Cette lettre, qui faisait état de graves dysfonctionnements, a été reçue au moment où l'équipe municipale changeait.
- Les dépenses administratives par habitant des communes du Nord-Ouest Lyonnais variaient du simple au triple en 1999, les taux des impôts de ces communes variaient du simple au quadruple (Bulletin CANOL N°1).

**SOLUTIONS PRECONISEES :**

- Les prérogatives des collectivités locales devraient être contrôlées beaucoup plus efficacement tant dans la légalité qu'au niveau comptable.
- Chaque Région devrait se doter des moyens lui permettant de contrôler le respect des objectifs de dépenses, de déficit et de dette, tant dans son domaine propre que celui de l'ensemble des collectivités ou établissements de son territoire bénéficiant d'une délégation de service public.
- Les contrôles et évaluations des actions menées devraient être systématiques et confiés à des corps indépendants incorporant des représentants de la société civile.
- Les citoyens et associations de citoyens devraient avoir accès aux tribunaux administratifs et pénaux, à chaque fois qu'une décision prise serait susceptible de leur faire subir un préjudice.
- Les moyens devraient être donnés aux tribunaux administratifs de se prononcer dans des délais cohérents avec l'urgence des affaires jugées.

## *Complexité et injustice de la fiscalité locale*

Comme l'ensemble de la France, la région lyonnaise souffre de cette fiscalité locale qui « n'obéit plus à aucun principe général et qui est un entassement sans logique de règlements et de prélèvements » (JP Fourcade, sénateur maire de Boulogne-Billancourt et Président du Comité des Finances Locales).

**Les « taxes ménage » (taxe d'habitation et taxes foncières)** sont d'abord complexes pour ce qui est de leur face visible, c'est à dire nos avis d'imposition. Les entités bénéficiaires y apparaissent trop nombreuses : communes, syndicat de communes, intercommunalités, département, région, même l'État!

Ces « taxes ménage » sont ensuite et surtout complexes pour tout ce qui concerne leur face cachée : les bases, c'est à dire les valeurs locatives cadastrales. Leur système de calcul repose sur des évaluations archaïques et obsolètes, qui datent pour la plupart de plus de 30 ans. Elles ont fait l'objet de tentatives de réforme sans lendemain. La dernière, datant de 1990, a coûté 2,3 milliards de Francs et a eu pour seule conséquence d'augmenter l'impôt réclamé au contribuable, par le biais des « frais de gestion »! Combien de contribuables se rendent compte que la valeur locative cadastrale de leur logement résulte d'une évaluation faite en fonction de neuf paramètres distincts dont le principal est soumis à l'appréciation de leur maire? Les autres paramètres, plus objectifs et réglementés, n'en sont pas moins déconcertants, tel celui qui consiste à convertir notre eau courante, notre gaz, nos baignoires et nos WC en ...m2 !

**Les « taxes ménage » sont frappées de nombreuses injustices :**

- Les taux de la taxe d'habitation varient considérablement d'une commune à l'autre en France. Parmi les communes de plus de 10.000 habitants, les extrêmes en 2002 sont de 4,06% à Neuilly sur Seine à 35,93% à Tourcoing!
- Les trois types d'abattements octroyés sur la part « commune » de la taxe d'habitation sont soumis à l'arbitraire des maires et sont donc différents d'une commune à l'autre.
- Les valeurs locatives cadastrales sont empreintes de subjectivité, car certains paramètres font intervenir des notions de style et de qualité et ne relèvent ni de quantités, ni de surfaces, ni de l'application d'un barème.
- Les valeurs locatives cadastrales sont obsolètes et donnent lieu à des différences scandaleuses : un appartement rénové et classé de 55 m2 du quartier St Jean à Lyon appelle une taxe d'habitation de 53 Euros alors qu'un appartement de même surface dans un immeuble bas de gamme de St Priest en appelle une de 600 Euros. (Objectifs Rhône-Alpes, novembre 2002)
- « Les trois quarts des habitations ne sont pas enregistrées à leur niveau réel de standing. Il s'agit bien d'une fraude généralisée. » (Paroles d'un député rapportées par Ivan Best, Challenges, novembre 2002)
- « Jamais les allègements n'ont été aussi nombreux sur la taxe d'habitation ...le rendement de cet impôt repose sur seulement 14 millions de personnes, entre lesquelles il est très inéquitablement réparti. » (Le Monde, 8/11/2001)
- Le système tient peu compte du revenu pour ces 14 millions de personnes.
- Dans cet amas de complexité et d'injustices, **nos maires disposent d'un pouvoir fiscal qui est loin d'être négligeable** : ce sont les maires qui arrêtent les taux des taxes d'habitation et taxes foncières de leur commune. Ils sont, au surplus, étroitement associés à la fixation de la base de ces deux impôts. Le maire assure, en effet, la présidence de l'instance qui détermine les valeurs locatives cadastrales : la Commission Communale des Impôts Directs (C.C.I.D) qui dispose en effet d'un rôle décisionnel dans la fixation de cette valeur locative. Et cette valeur locative sert de base aux impôts payés non seulement à la commune, mais aussi au syndicat de communes, à l'intercommunalité, au département, à la région et à l'Etat.

**SOLUTIONS PRECONISEES :**

Selon plusieurs déclarations gouvernementales récentes, il paraît acquis que tout transfert de compétences aux collectivités locales doive être accompagné des ressources correspondantes.

CANOL estime cependant que cette disposition n'est pas suffisante : il nous paraît en effet indispensable que les pouvoirs publics saisissent l'opportunité de la décentralisation pour s'attaquer enfin à la réforme tant attendue et complète de la fiscalité locale.

Compte tenu de la multiplicité et de la complexité des aspects et enjeux du problème, CANOL ne peut prétendre présenter un projet exhaustif de réforme de la fiscalité locale. Elle s'estime néanmoins habilitée à proposer un certain nombre de principes sur lesquels cette réforme devrait être fondée :

- la nouvelle fiscalité locale devrait clairement s'insérer dans des objectifs précis de réduction du taux national de prélèvements obligatoires ;
- l'ensemble de l'édifice archaïque actuel de la fiscalité locale des ménages (taxe d'habitation et taxes foncières) devrait être définitivement aboli pour être remplacé par un système plus équitable et le plus simple possible ;
- chaque citoyen devrait être appelé à contribuer au financement des collectivités territoriales selon son niveau de ressources ;
- un nouvel impôt, perçu par les régions, pourrait être redistribué aux collectivités du territoire et complèterait les ressources provenant de la Taxe Professionnelle Unique.
- toutes les taxes locales annexes (taxe sur l'électricité, taxe de séjour, taxe funéraire, etc.) devraient être supprimées.

---

## BULLETIN D'ADHESION 2003 à retourner à :

*Aidez-nous!* **C.A.N.O.L. - B.P. 19 - 69131 ECULLY Cedex - Tél/fax : 04.78.34.44.87 - e-mail : canol@wanadoo.fr**



**NOM Prénom : ..... N° téléphone : .....**

**Adresse : .....e-mail : .....**

**souhaite adhérer à C.A.N.O.L. et joins un chèque de : ..... € (adhésion minimum : 12,5 € - membre bienfaiteur : 40 € ou plus)**

**☐ Je pense pouvoir consacrer un peu de mon temps pour aider C.A.N.O.L. dans son action et vous demande de me contacter pour examiner en quoi je peux être utile.**