

Journal des Economistes et des Etudes Humaines

Volume 13, Number 4

2003

Article 7

NUMÉRO 4

The Recentralization of the French Local Finance System

Olivier Verheyde*

*Université d'Aix Marseille III

Copyright ©2003 by The Berkeley Electronic Press and IES-Europe. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher, bepress, which has been given certain exclusive rights by the author. *Journal des Economistes et des Etudes Humaines* is produced by The Berkeley Electronic Press (bepress). <http://www.bepress.com/jeeh>

The Recentralization of the French Local Finance System

Olivier Verheyde

Abstract

The main characteristic of the French local tax system undoubtedly resides in a convoluted structure which impedes any progress in the development of tax competition between local authorities. On the contrary, recent legislative evolutions make obvious a trend of recentralization of the French local finance system illustrated by the fact the State is presently the first tax contributor to the local authorities' budgets. As a result, it becomes blatant that any new competence transfer to the local authorities without setting up an explicit financing scheme for these transfers will put an end to the local authorities' autonomy.

L'ensemble du système fiscal local français est caractérisé par une structure complexe peu propice au développement de la concurrence fiscale entre collectivités locales. Bien au contraire, les évolutions récentes témoignent d'un phénomène de recentralisation des finances locales françaises par lequel l'Etat devient le premier contributeur à la fiscalité des collectivités locales. Au total, il semble évident que tout accroissement de transfert de compétences non accompagné d'une remise à plat du système fiscal local français ne peut conduire à terme qu'à la fin de l'autonomie des collectivités locales.

KEYWORDS: France, local authorities, recentralisation

LA RECENTRALISATION DES FINANCES LOCALES FRANÇAISES

Olivier Verheyde^o

1. Introduction

Au sein des institutions européennes, il n'est pas de bon aloi de prôner le développement de la concurrence fiscale. Le credo réside bien plus dans l'affirmation que la concurrence fiscale est synonyme de pratique fiscale dommageable, et qu'en conséquence un certain degré d'harmonisation entre les fiscalités des pays membres de l'Union serait nécessaire.

En revanche, les statuts constitutionnels de l'Union européenne interdisent explicitement à la Commission européenne d'effectuer la moindre proposition en matière de fiscalité locale. Ainsi, en vertu du principe de subsidiarité, les systèmes de fiscalité locale représentent un lieu encore ouvert au développement de la concurrence fiscale. Toutefois, si les pays membres ont toute latitude pour mettre en place des systèmes fiscaux locaux autorisant une mise en concurrence des collectivités locales, force est de reconnaître, à l'aune des différentes réformes des fiscalités locales européennes, que le concept de concurrence fiscale est là aussi considéré comme un problème à éliminer. La France n'échappe pas à ce rejet.

Alors que la réforme de la décentralisation engagée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 devrait conduire à de profondes réformes de la fiscalité locale française, l'ensemble du système fiscal local français est marqué à la fois par l'inefficacité et une certaine iniquité pour les contribuables.

Plus de vingt ans après la mise en place de la décentralisation, les compétences des collectivités locales ont fortement évolué en s'imbriquant à celle de l'Etat ; il en est ainsi en ce qui concerne la gestion du revenu minimum

^o Centre d'Analyse Economique, FEA, Université d'Aix Marseille III

Volume 13, numéro 4, Décembre 2003, pp. 569-588.

d'insertion (RMI), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), ou encore la gestion du réseau des trains express régionaux (TER) ou des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Le développement de l'intercommunalité marque une évolution conséquente du cadre institutionnel et financier des communes française. La population regroupée dans ces structures est passée de 16 millions d'habitants en 1993 à 47 millions d'habitants en 2002. Les groupements de communes en structure à fiscalité unifiée se sont multipliés suite à la loi sur l'administration territoriale de la République de 1992, relancée par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La création des communautés d'agglomération par cette dernière loi a ainsi accéléré la création de groupements de communes à taux unique de taxe professionnelle au point que près de la moitié du produit de la taxe professionnelle est désormais géré par ces structures. Au 1^{er} janvier 2003, on recense 2.360 structures de coopération intercommunale à fiscalité propre, soit les trois quart des 36.763 communes françaises. Les 120 communautés d'agglomération et les 14 communautés urbaines regroupent à elles seules près de 22 millions d'habitants alors que la communauté de communes constitue la structure de base de la coopération intercommunale.

L'évolution de la réglementation appliquée aux collectivités locales autorise ces dernières à dégager depuis 1996 une capacité de financement positive leur permettant de se désendetter et d'assurer les deux tiers de l'investissement public. Toutefois, cette situation ne doit pas faire oublier l'existence de fortes disparités de ressources entre collectivités, tant fiscales que budgétaires, accentuées par l'incapacité de la progression des dotations de l'Etat à corriger ces écarts. A cela s'ajoute l'absence de révision de l'assiette de la fiscalité locale. En effet, celle-ci est constituée principalement de valeurs locatives qui n'ont pas été révisées depuis 1970 et qui ne manque pas de s'éloigner de la réalité du marché.

Il en ressort une grande difficulté pour les contribuables à percevoir la charge de leur contribution à la couverture des dépenses publiques locales et à l'apprécier face à la qualité des services rendus; ce défaut de transparence étant accentué par l'empilement de structures locales bénéficiant d'un pouvoir fiscal. Quant aux collectivités locales pour lesquelles les ressources fiscales et budgétaires constituent l'essentiel de leurs budgets, il leur est difficile de s'assurer de la stabilité de leurs ressources et de mettre en œuvre les programmes de financement de leurs investissements en infrastructures publiques. Pour l'Etat, il s'agit de **réformer le système de péréquations et la hauteur de ses concours** afin de maîtriser la hausse des prélèvements obligatoires et de respecter les obligations d'équilibre des finances publiques imposées par les autorités monétaires européennes.

2. Evolution de la fiscalité locale française

Le système institutionnel infra national français se différencie doublement de celui des autres pays européens. Il est en effet constitué d'un nombre plus élevé de niveaux administratifs locaux et chacun de ces niveaux comporte un nombre très important de collectivités. De plus, les compétences de chaque niveau ne connaissent pas une stricte délimitation. Les quatre principales contributions locales directes sont partagées entre les trois niveaux de collectivités locales. Cette répartition d'une même contribution locale entre plusieurs échelons locaux, c'est-à-dire cette absence de spécialisation fiscale territoriale, ainsi que le fait que le recouvrement est effectué par l'autorité centrale, rompt le lien entre les contribuables et les élus locaux puisqu'il demeure difficile d'identifier quels sont les élus responsables de l'évolution de la fiscalité.

Les prélèvements obligatoires dont le produit est revenu aux collectivités locales ont représenté 75.6 milliards d'euros en 2002, soit 11.3 % du total des prélèvements obligatoires et 5 % du Pib (tableau 01).

Les ressources des collectivités locales proviennent pour plus de la moitié des recettes fiscales et pour un tiers environ de transferts de l'Etat et des autres administrations publiques, le solde provenant de diverses recettes, telles que les revenus du domaine, les tarifs des services locaux ou les intérêts perçus.

Le rôle des collectivités locales en tant qu'investisseur public demeure prépondérant : la Formation Brute de Capital Fixe (FBCF) avoisine les 29 milliards d'euros en 2000 et représente 68% du total de la FBCF des administrations publiques, soit quatre fois plus que celle de l'Etat.

Les ressources financières des collectivités locales françaises sont constituées pour moitié **par les recettes fiscales directes**. A l'inverse de la fiscalité indirecte, la fiscalité directe présente une stabilité certaine. Cela s'explique aisément par le fait que la fiscalité indirecte qui concerne principalement les départements et les régions – droits de mutation et taxe sur les véhicules à moteur d'usage professionnel – repose sur des assiettes fortement dépendantes de la conjoncture économique alors que la fiscalité directe s'appuie sur des assiettes de stocks.

Cette opposition entre fiscalité indirecte et directe a conduit les administrations locales à accentuer le recours à la fiscalité directe dont le produit a crû rapidement jusqu'en 1994. Après une période de hausse conséquente des taux, la progression de la pression fiscale directe connut un ralentissement, l'évolution moyenne annuelle des taux d'imposition des quatre impôts directs locaux étant comprise entre -0,6% (foncier non bâti) et +1,7% (foncier bâti) entre 1995 et 2000.

TABLEAU 1

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taux national de prélèvements obligatoires en % du PIB	44,8%	45,0%	44,8%	45,5%	45,0%	44,7%	43,9%
· dont impôts	26,0%	26,7%	28,7%	29,2%	28,8%	28,5%	27,6%
· dont cotisations sociales	18,7%	18,2%	16,1%	16,3%	16,2%	16,2%	16,3%
Prélèvements obligatoires revenant aux APUL en % du PIB	5,66%	5,72%	5,70%	5,57%	5,25%	5,04%	4,97%
· dont prélèvements sur recettes fiscales de l'État	0,88%	0,99%	0,97%	0,91%	0,92%	0,85%	0,79%
· dont fiscalité locale	4,77%	4,74%	4,74%	4,66%	4,34%	4,19%	4,18%

APUL : Administrations publiques locales.

Sources : Direction générale des collectivités locales – Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Verheyde: The Recentralization of the French Local Finance System

L'essentiel de l'augmentation des recettes fiscales directes est désormais due à l'évolution constante des bases d'imposition. Notons toutefois que la progression des assiettes d'imposition n'est pas homogène sur l'ensemble des contributions. En moyenne annuelle depuis 1995, ces assiettes ont connu une augmentation de :

- 0,4% pour le foncier non bâti
- 1,6% pour la taxe professionnelle
- 3,0% pour la taxe d'habitation
- 3,5% pour le foncier bâti.

Toutefois, si le milieu de la décennie 1990 fut marqué par un effort certain d'assainissement des finances locales qui autorisa une amélioration des principaux indicateurs financiers - hausse de l'autofinancement, désendettement, croissance de l'investissement et de la trésorerie disponible, force est de constater une inversion de cette tendance depuis le début du siècle. En effet, les exercices de 2002 et 2003 font état d'un recul de l'autofinancement et d'une stabilisation des dépenses d'investissement.

3. Les dépenses locales en France sont relativement faibles en comparaison européenne

En France, les dépenses locales ont représenté en 2000 une moyenne de 1905 € par an et par habitant, soit un poids des dépenses locales dans le PIB de 9,2 %. Ce poids est sensiblement plus faible que la moyenne des pays de l'Union européenne (13,9 % du PIB, soit 2 607 € par habitant).

Lorsque les notions d'autonomie fiscale et de poids financiers des administrations locales sont mises en regard, il est possible de distinguer trois groupes de pays. La grande majorité des pays européens ont des collectivités locales fiscalement peu autonomes au sens où le rapport des recettes fiscales spécifiquement locales sur le total des recettes fiscales est peu élevé ; cette faible autonomie fiscale se conjuguant à une ampleur limitée du poids financier local, c'est-à-dire du rapport des dépenses publiques locales au Pib du pays. Ainsi, le taux d'autonomie fiscale local varie d'environ 8% des recettes pour les Pays-bas à 27% pour l'Espagne et le poids financier de 2.2% du PIB pour la Grèce à 15.2% pour les Pays-Bas.

Face à ce que l'on pourrait dénommé le modèle européen des finances locales caractérisé donc par une certaine faiblesse de l'autonomie fiscale et du poids financier des administrations locales, deux exceptions notables apparaissent : les pays scandinaves et la France.

Tableau 2 : Pourcentage des recettes fiscales dans le PIB en %

	Recettes fiscales 1985			Recettes fiscales 2001		
	Total	Hors cotisations sociales	Impôts locaux	Total	Hors cotisations sociales	Impôts locaux
Allemagne*	32,9	20,9		36,8	22,2	
1. Länder			7,2			8,1
2. Communes			2,9			2,6
Autriche	41,6	28,6		45,4	30,6	
1. Bundesländer		5,6			4,1	
2. Communes			4,6			4,5
Belgique	46,3	31,3	2,3	45,8	31,4	
1. Provinces						11,0
2. Communes						2,1
Danemark	47,4	45,7	13,5	49,8	47,6	16,8
Espagne	27,6	16,2	3,1	35,2	22,6	5,9
Finlande	40,0	33,0	9,0	46,1	33,8	10,3
France	43,8	24,8	3,8	45,0	28,6	4,2
Grèce	28,6	18,4	0,3	36,9	25,5	0,4
Irlande	35,1	29,9	0,8	29,9	25,6	0,6
Italie	34,4	22,5	0,8	42,0	29,9	5,1
Luxembourg	45,3	32,7	2,9	40,7	29,6	2,2
Pays-Bas	42,4	23,6	1,0	39,5	25,3	1,4
Portugal	27,1	20,0	0,9	33,5	24,5	2,3
Royaume-Uni	37,7	30,9	3,9	37,3	31,0	1,5
Suède	48,3	36,4	14,7	51,4	36,1	15,9

* Allemagne unifiée à partir de 1991

Sources : Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE 1965-2001 – édition 2002.

Les pays scandinaves membres de l'Union européenne - la Suède, le Danemark et la Finlande – se démarquent du modèle européen en présentant des collectivités locales à forte autonomie fiscale – jusqu'à 57% en Suède – et au poids financier important, le Danemark avec 30.6% possédant le poids le plus important de l'Union européenne. La conjugaison de la forte amplitude de ces deux facteurs s'explique par l'existence dans ces pays d'un impôt local sur le revenu et des fortes prérogatives des administrations locales qui assument en partie les charges des services d'enseignement et de santé.

Tableau 3 :
Taux d'autonomie fiscale des collectivités territoriales en France

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Communes	49,3%	49,9%	48,5%	46,1%	42,5%	nd
Départements	58,0%	59,6%	56,5%	55,9%	52,3%	51,3%
Régions	57,8%	57,6%	48,7%	50,2%	41,7%	37,3%

Sources : Direction générale des collectivités locales – Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

La France se singularise par la conjonction d'un poids financier faible – 9.8% du PIB en 1999 - et par une autonomie fiscale extrêmement élevée de 57%. Le tableau 03 indique toutefois une tendance à la baisse de cet indice d'autonomie.

4. Les quatre impôts directs locaux français

Les impôts directs locaux sont les plus anciennes perceptions du système fiscal français. Ils succèdent aux contributions directes qui avaient été créées en 1790 et 1791 en tant qu'impôts d'État et qui ont été transférées aux collectivités locales à l'occasion de la réforme fiscale de 1914-1917. La fiscalité locale compte ainsi quatre impôts principaux :

- La taxe foncière sur les propriétés bâties
- La taxe foncière sur les propriétés non bâties
- La taxe d'habitation et la taxe professionnelle.
- Les taxes annexes ou assimilées.

Les impôts locaux sont perçus par les services de l'État au profit des collectivités locales suivantes :

- Régions.
- Départements.
- Communes.
- Établissements publics de coopération inter-communale.

La fiscalité locale se caractérise - à l'exception de la taxe professionnelle - par une base d'imposition constituée essentiellement par la valeur locative cadastrale. Ce qui signifie qu'il revient à l'administration fiscale de déterminer le rendement théorique d'une propriété, détermination qui est loin de correspondre aux conditions normales du marché.

Les taux des impôts locaux sont votés par les assemblées locales que sont les conseils régionaux, généraux et les conseils municipaux lors du débat budgétaire annuel. Ces taux sont toutefois encadrés dans certaines limites fixées par l'État. De plus, ces taux s'appliquent à des bases déterminées par l'État.

4.1. La taxe foncière sur les propriétés bâties

La taxe foncière sur les propriétés bâties est établie annuellement à raison des propriétés bâties situées en France à l'exception de celles qui font l'objet d'exonérations permanentes (propriétés publiques, bâtiments ruraux à usage agricole...) ou temporaires (destinées à favoriser le développement immobilier). La base d'imposition est constituée par le revenu cadastral égal à 50 % de la valeur locative cadastrale. Le montant de la taxe s'obtient en multipliant la base d'imposition par les taux votés par chacune des collectivités locales bénéficiaires.

4.2. La taxe foncière sur les propriétés non bâties

La taxe foncière sur les propriétés non bâties est déterminée annuellement à raison de la détention des propriétés non bâties situées en France, à l'exception de celles qui font l'objet d'exonérations permanentes (propriétés publiques) ou temporaires (mesures diverses d'encouragement à l'agriculture ou au reboisement). Le revenu cadastral servant de base d'imposition est fixé à 80 % de la valeur locative cadastrale. Comme pour les autres taxes, le montant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est obtenu en multipliant le revenu cadastral de chaque propriété par les taux votés par chacune des collectivités locales bénéficiaires, pour l'année considérée.

4.3. La taxe d'habitation

Les locaux d'habitation suffisamment meublés et leurs dépendances (jardins, garages, parkings privés) sont imposables à la taxe d'habitation. La taxe est due par toute personne qui dispose au 1er janvier de l'année d'imposition de locaux imposables dans la commune, et cela à quelque titre que ce soit (propriétaire, locataire, occupant à titre gratuit). Elle est calculée d'après la valeur locative cadastrale des locaux d'habitation résultant des évaluations foncières des propriétés bâties mises à jour par l'administration. Cette valeur locative est diminuée, pour les logements affectés à l'habitation principale du redevable, d'abattements obligatoires pour charges de famille ou facultatifs. Dans la mesure où la valeur locative du logement augmente moins vite que le revenu, cet impôt apparaît légèrement dégressif.

La prise en compte de la valeur locative sur laquelle s'appuie la détermination de cet impôt est demeurée inchangée depuis 1971. En effet, la

révision des valeurs locatives cadastrales est un processus long et coûteux pour l'administration fiscale. En outre, les importants transferts de charge qu'occasionnerait une telle révision dissuadent généralement les pouvoirs politiques de la mettre en œuvre. A titre d'exemple, la révision des valeurs locatives pourtant votée par le parlement en 1991 ne fut jamais appliquée. Le statu quo politique semble donc préféré à la correction d'une injustice fiscale.

Si l'injuste détermination de la valeur locative demeure, la loi de réforme de la taxe d'habitation de 2000 a permis, outre la suppression de la part régionale de cette taxe, la correction de certaines incohérences. En effet, le système de dégrèvements attaché à la taxe d'habitation était constitué d'un empilement de quatre dispositifs largement incompatibles entre eux. Il en résultait des effets de seuils conséquents - pour un franc de plus gagné, la taxe pouvait passer de 1541 à 2189 francs - et des mesures exonératoires qui ne dépendaient pas du revenu du contribuable : à revenu égal, les bénéficiaires du RMI ne payaient pas de taxe d'habitation alors qu'un salarié gagnant un SMIC devait s'acquitter d'une contribution de 1 541 francs. Le rendement de la taxe d'habitation est passé de 14 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en 1985 à 21 % en 1998. Suite à la réforme de 2000, elle ne représentait plus que 18,6 % de l'IRPP en 2001.

4.4. La taxe professionnelle

La taxe professionnelle est due chaque année par les personnes physiques ou les personnes morales qui exercent en France une activité professionnelle non salariée. Il existe des exonérations de plein droit concernant les activités exercées par l'État, les collectivités locales et les établissements publics, les organismes agricoles, les établissements privés d'enseignement et certaines activités artisanales et assimilées qu'il faut différencier des dispositifs exonératoires temporaires relatifs à l'aménagement du territoire ou en faveur des entreprises nouvelles.

La base d'imposition de la taxe professionnelle est égale à la somme de deux éléments déterminés par référence à la situation de l'avant dernière année civile précédant celle de l'imposition :

- ❑ La valeur locative des immobilisations corporelles dont a disposé le redevable pour les besoins de sa profession. Il s'agit aussi bien des immobilisations passibles de la taxe foncière (bâtie ou non bâtie) que des autres immobilisations (équipements, biens mobiliers...)

- ❑ Une proportion des salaires versés par le redevable ou des recettes encaissées (pour la généralité des redevables : 18 % des salaires payés ; pour les titulaires de bénéfices non commerciaux, agents d'affaires et intermédiaires de commerce employant moins de cinq salariés : 10 % des recettes annuelles). Toutefois, à compter de 1999, cette part des salaires est progressivement réduite avant d'être totalement supprimée en 2003.

Ainsi que noté ci-dessus, la loi du 12 juillet 1999 relative au développement de la coopération intercommunale a conduit à un fort développement des groupements de communes à fiscalité propre. La part des bases de taxe

professionnelle soumises au régime de « taxe professionnelle unique » est passée de 7 % en 1999 à 46 % en 2002. Cette évolution a pour conséquence une profonde modification de la répartition des recettes fiscales entre collectivités, et sans aucun doute, un manque de lisibilité encore plus grande pour les contribuables.

4.5. Les autres taxes directes locales.

Une taxe d'enlèvement des ordures ménagères peut être instituée par les communes dans lesquelles fonctionne un service d'enlèvement des ordures ménagères. Cette taxe est assise sur le revenu cadastral servant de base à la taxe foncière applicable aux propriétés. Les taxes spéciales d'équipement sont perçues au profit d'une région ou d'un établissement public d'aménagement. Elles sont dues par l'ensemble des redevables soumis aux impôts locaux dans un périmètre géographique déterminé et calculées sur les mêmes bases

5. Péréquation et compensation : deux obstacles à la concurrence fiscale locale

La situation financière des collectivités locales est marquée par une grande différenciation en raison d'une forte inégalité des ressources fiscales qui ne sont que partiellement modifiées par les dotations de péréquation de l'état. Notons d'ailleurs que ces dotations sont en forte augmentation depuis quelques années et que d'aucuns les juges insuffisamment péréquatrices. Cette très grande diversité de situations financières s'exprime parfaitement dans le fait que 10 % des communes représentent près de 90 % des bases de taxe professionnelle.

La structure de la fiscalité locale se caractérise par des bases fiscales inégalement réparties et une forte hétérogénéité des taux votés alors que dans le même temps ces différences de recettes fiscales ne correspondent en rien aux différentes charges qui s'imposent aux collectivités locales.

La répartition des bases fiscales sur le territoire national est hétérogène, particulièrement pour la taxe professionnelle. Ainsi, 5 % des collectivités locales représentant environ 1 800 communes constitue près de 80 % des bases de taxe professionnelle. Ceci se traduit par des écarts très sensibles de potentiel fiscal entre communes, le potentiel fiscal par habitant variant dans une proportion de 1 à 14 en 2000 (de 1 723 € à 24 146 €). Ensuite, viennent dans l'ordre d'inégalité décroissante, la taxe sur le foncier non bâti, sur le foncier bâti et la taxe d'habitation.

Cette hétérogénéité de la richesse locale en matière de fiscalité directe est accentuée par la disparité des taux votés au sein d'un même niveau de collectivités locales. On constate d'ailleurs que les écarts de richesse fiscale sont beaucoup plus forts pour les produits que pour les bases. Il en résulte que 10 % des communes ont perçu en 2000 plus de 92, 7 % du produit national de taxe professionnelle, 36 communes ont perçu à elles seules 26,9 % alors que 80 % des communes n'ont perçu que 2,8 % de ce produit. Cela signifie que les taux d'imposition élevés ne

**Tableau 4 : La structure de la fiscalité locale en 2002
en milliards d'euros**

Nature des impôts	Communes et groupements	Départements	Régions	Total
Fiscalité directe	39,90	14,04	3,01	56,95
Contributions directes	32,04	14,02	3,01	49,07
Taxe d'habitation	7,91	3,49	0,00	11,40
Taxe sur le foncier bâti	9,73	4,15	1,08	14,96
Taxe sur le foncier non bâti	0,83	0,04	0,01	0,87
Taxe professionnelle	13,58	6,35	1,92	21,85
Autre fiscalité directe	7,86	0,02	-	7,88
- taxe d'enlèvement des ordures ménagères	3,39	-	-	3,39
- versement destiné aux transports en commun	4,25	-	-	4,25
Fiscalité indirecte	2,58	4,70	1,48	8,77
taxe de publicité foncière et droit d'enregistrement	-	4,00	-	4,00
vignette automobile	-	0,18	0,00	0,18
taxe sur l'électricité	0,86	0,44	-	1,30
taxe additionnelle aux droits de mutation	1,38	0,08	-	1,46
taxe sur les cartes grises	-	-	1,44	1,44
taxe sur les permis de conduire	-	-	0,02	0,02
autres taxes	0,34	0,01	0,03	0,37
Taxes liées à l'urbanisme	0,41	0,18	0,16	0,74
Total	42,89	18,92	4,65	66,46

Sources : Direction générale des collectivités locales – Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

corrigent pas l'effet d'une répartition inégale des bases d'imposition. On relève néanmoins que les niveaux départementaux et régionaux correspondent à une meilleure répartition du produit taxe professionnelle : en 2000, 80 % des départements ont bénéficié de 50 % du produit de cet impôt alors que 84 % des régions ont bénéficié en 2000 de 54 % du produit total. Il en reste pas moins que cinq régions sur un total de 25 en ont perçu 45 % et que onze régions un peu moins de 14 %.

Le système de péréquation des ressources est uniquement appliqué à la taxe professionnelle. Ce système institue un partage des ressources de la taxe professionnelle entre communes de manière horizontale au niveau départemental et au niveau régional pour les communes de la région Ile de France et enfin de manière verticale au niveau national.

La péréquation départementale gérée par les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle – FDPTP - constitue non seulement la principale péréquation horizontale mais également la seule péréquation réellement décentralisée. Il revient à chaque conseil général de procéder à la redistribution entre les communes du département. Ce système entraîne une réduction de 8,5 % des écarts de richesse entre les collectivités en procédant à une redistribution de 561 milliards d'Euros en 2000, ce qui représente 3,67 % de la taxe professionnelle perçue par les communes et les groupements de communes. Pour appréciation, il est utile de rappeler que la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle due par les entreprises situées dans les communes où le taux global de taxe professionnelle est inférieur au taux moyen national de l'année précédente a généré en 2001 un produit de 783 milliards d'Euros. L'ensemble de ces mécanismes de péréquation conduit à une correction de l'ordre de 40% des inégalités de potentiel fiscal.

Indubitablement, la fiscalité locale portant sur l'activité économique constitue l'instrument premier d'une éventuelle concurrence fiscale entre les collectivités locales. La taxation locale de l'activité économique est l'objet depuis une dizaine d'années de nombreuses réformes dans l'ensemble des pays européens. Ces réformes demeurent très variables d'un pays à l'autre, mais l'objectif premier de ces changements ne saurait faire l'objet du moindre doute : il s'agit de limiter l'ampleur de la concurrence fiscale entre collectivités d'une même niveau administratif. A ce titre, nous pouvons évoquer le cas de la Grande Bretagne qui, dès les années 1980, fit le choix de centraliser l'impôt foncier sur les entreprises et de prohiber la collecte locale d'un prélèvement de telle nature.

Supprimer la contribution locale sur l'activité économique représente la politique la plus radicale de suppression de la concurrence fiscale, surtout lorsque une imposition centralisée se substitue à une imposition locale. En effet, la taxation locale de l'activité économique lorsqu'elle est pratiquée au niveau le plus bas de l'organisation territoriale, c'est-à-dire à un échelon inférieur au bassin de l'activité économique, permet une mise en concurrence directe des politiques de ces collectivités dont les territoires sont d'une faible superficie. Un tel cas de figure se rapproche alors au mieux des modèles canoniques d'études théoriques de la concurrence fiscale puisque idéalement le contribuable se trouve en mesure d'évaluer le prix fiscal des services que lui délivre la collectivité locale qui recueille sa contribution.

Verheyde: The Recentralization of the French Local Finance System

Mais les effets du double mécanisme de péréquation appliqué en France constituent, et même si d'aucuns jugent les transferts induits par ceci insuffisants, un frein à la mise en concurrence de la fiscalité locale. Ce phénomène est accentué par le mouvement grandissant de l'intercommunalité et la mise en place dans ce nouvel échelon territorial d'un taux de taxe professionnelle unique pour l'ensemble des communes regroupées dans ces structures.

Ainsi, il faut admettre que les caractéristiques de la taxe professionnelle à la française ne correspondent que partiellement aux hypothèses sur lesquelles se fonde le modèle canonique de la concurrence fiscale et les effets conjugués de la péréquation et du taux unique intercommunal devraient finir de convaincre les conseils municipaux de l'inutilité d'améliorer leur gestion afin d'inciter l'implantation d'entreprises sur leur territoire.

Cette éventuelle déresponsabilisation des édiles locaux ne semble que plus probable devant le mouvement de substitution des prélèvements de fiscalité directe supportée par les contribuables locaux par des compensations directes de l'autorité centrale.

En effet, l'Etat est à ce jour le premier contributeur à la fiscalité des collectivités locales.

En 2002, près de 37 % de la fiscalité directe locale est pris en charge par l'Etat. Sur un total de 61,4 milliards d'Euros perçus par les collectivités locales au titre des quatre taxes, 38,7 sont directement payés par les contribuables et 22.7 sont à la charge de l'Etat, que ce soit au titre des dégrèvements ou des compensations d'exonérations.

Depuis 1999, plusieurs mesures d'exonération ou de dégrèvement ont été adoptées, notamment :

- ❑ la suppression progressive de la part « salaires » des bases d'imposition à la taxe professionnelle.
- ❑ la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation en loi de finances pour 2000.
- ❑ la suppression de la vignette automobile pour les particuliers en loi de finances pour 2001.
- ❑ le dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les redevables âgés et disposant de revenus modestes en loi de finances pour 2001.

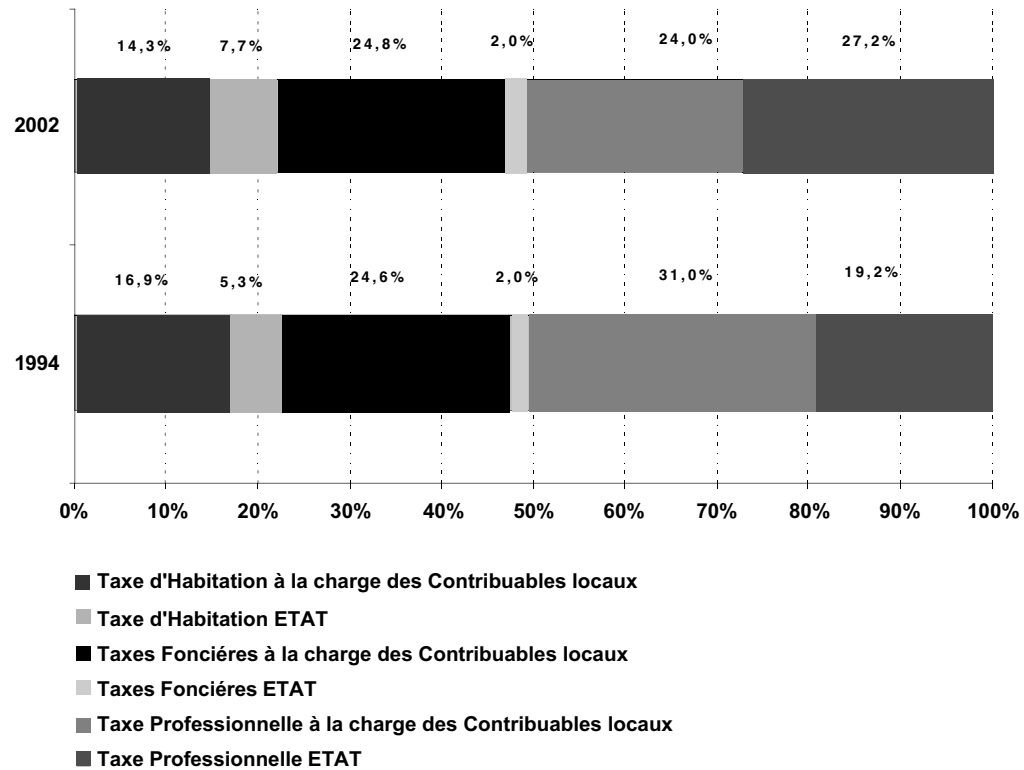
Les pertes de recettes pour les collectivités locales étant alors compensées par une contribution directe sur le budget de l'Etat, il est aisé de percevoir les raisons de l'augmentation de la part des finances publiques dans les finances locales. A titre d'illustration, notons qu'en 2001, le montant total des compensations versées aux collectivités locales au titre de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle s'est élevé à 5,3 milliards d'Euros et ont été porté à 7,8 milliards d'Euros en 2002.

Tableau 5 :
Ressources fiscales perçues par les collectivités locales au titre des quatre taxes directes
(milliards d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ressources fiscales totales	43,60	45,80	48,63	50,92	52,87	54,16	56,26	58,16	61,43
à la charge des contribuables	32,1 <i>73,5%</i>	33,2 <i>72,6%</i>	35,8 <i>73,6%</i>	37,2 <i>73,0%</i>	38,8 <i>73,4%</i>	38,7 <i>71,5%</i>	37,7 <i>66,9%</i>	38,3 <i>65,8%</i>	38,7 <i>63,0%</i>
à la charge de l'État	11,5 <i>26,5%</i>	12,5 <i>27,4%</i>	12,8 <i>26,4%</i>	13,8 <i>27,0%</i>	14,1 <i>26,6%</i>	15,5 <i>28,5%</i>	18,6 <i>33,1%</i>	19,9 <i>34,2%</i>	22,7 <i>37,0%</i>

Source : Direction générale des impôts – Minefi.

Tableau 6 : Répartition de la charge des 4 Taxes



Sources: Direction générale des collectivités locales - Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

6. La difficile introduction d'une fiscalité spécifiquement locale

Afin de doter les collectivités locales d'une certaine indépendance fiscale et retrouver le lien entre la perception et les emplois, un récent rapport parlementaire (Arthuis 2003) donne corps à une hypothèse depuis longtemps mise en avant par les fiscalistes publics. Il s'agit de l'introduction d'une fiscalité spécifiquement destinée au financement des collectivités locales sans partage de la contribution entre différents échelons de collectivités. Une telle fiscalité de substitution aurait l'avantage de doter les collectivités d'une plus grande capacité de prévision tout en rendant plus transparent aux yeux des contribuables le mode de financement des services locaux et en autorisant une diminution de l'intervention directe de l'autorité centrale.

Trois possibilités de réforme sont proposées :

- la transformation d'un impôt national en un impôt local,
- la création d'un nouvel impôt local,
- le partage du produit d'un impôt national.

Si ces trois pistes comportent toutes des obstacles à leur mise en œuvre – et notamment en ce qui concerne leur adéquation avec la législation européenne - les deux premières doivent de surcroît remplir plusieurs conditions :

- l'impôt retenu doit traduire le lien entre les élus et le contribuable local, l'assiette de l'impôt doit donc être clairement localisable et rattachable au territoire de la collectivité concernée;
- l'assiette de l'impôt doit être équitablement répartie entre collectivités, de manière à ne pas accentuer les inégalités de richesse fiscale ;
- l'assiette de l'impôt doit être stable afin de permettre un certain degré de prévisions ;
- le taux de l'impôt doit être modulable au niveau local pour permettre à chaque collectivité d'en ajuster le produit à leur besoin de financement.

La transformation d'un impôt national en un impôt local ne saurait porter sur la TVA puisque la législation européenne impose une classe de taux identique sur l'ensemble d'un territoire nationale.

La transformation de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) en une imposition locale dont chaque région ou département pourrait faire varier le montant dans des limites fixées par le Parlement, ou créer une taxe additionnelle à la TIPP perçue au niveau local se heurte également à une inadéquation avec les directives européennes en matière d'accises. En effet, puisque la TIPP est due lors de la mise à la consommation des produits - c'est-à-dire essentiellement à la sortie des raffineries car la législation européenne interdit de la rendre exigible aux lieux de consommation - il s'ensuivrait un accroissement des disparités régionales en matière de recettes fiscales, la collectivité percevant la recette n'étant pas celle de la consommation effective du produit. Pour illustration,

la TIPP encaissée dans le Bas-Rhin est 300 fois supérieure à celle encaissée dans les quatre départements de Franche-Comté.

D'autre part, les parlementaires écartent définitivement un quelconque transfert au niveau local d'une taxe à la consommation au motif que des taux différenciés entre zones engendraient une concurrence et des trafics spéculatifs.

Une transformation partielle ou totale en impôt local d'un des impôts sur les revenus - impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, taxe sur les salaires, impôt de solidarité sur la fortune - se heurte à l'inégale répartition géographique des bases, et pour certains d'entre eux, à un problème de localisation, voire de volatilité de l'assiette.

Quant à la création d'une taxe sur la consommation de gaz ou sur les télécommunications, elle contrevient aux dispositions européennes qui stipulent qu'en matière de création de nouveaux impôts dans les domaines du gaz, des télécommunications et des consommations d'énergie, seules sont autorisées celles qui correspondent à une finalité spécifique de nature non budgétaire. Nonobstant les contraintes européennes, une fiscalité accrue sur les télécommunications serait de nature à pénaliser le développement des réseaux de télécommunications en France.

7. Conclusion

Force est donc de reconnaître que la situation fiscale des collectivités locales est aujourd'hui caractérisée par un phénomène de reconcentration financière marquée par la forte réduction de la part de ressources propres des collectivités locales et donc un contrôle accru de ces ressources par l'Etat alors que dans le même temps se fait jour une forte tendance à augmenter les transferts de compétences vers les collectivités locales.

Il faut en effet rappeler que, depuis le milieu des années 1990, l'augmentation des transferts de compétences vers les collectivités locales fut conduite sans réelle augmentation de leur autonomie financière puisque le plus souvent assurée par un accroissement des dotations de l'Etat, notamment par le développement des systèmes de péréquation.

Notons de plus que l'actuelle politique gouvernementale s'inscrit parfaitement dans cette tendance puisqu'il est question du renforcement des compétences régionales en matière d'équipements sportifs, culturels et universitaires et du transfert de la gestion de toutes les infrastructures de transport aux régions, sans pour autant préciser que cet élargissement des compétences s'accompagnera du développement de l'autonomie financière des collectivités locales.

Dans la mesure où l'Etat représente le premier contribuable et que l'ensemble des débats politiques concernant l'acte II de la décentralisation affirme invariablement que l'augmentation de l'autonomie fiscale des collectivités ne serait se faire sans la mise en œuvre de mécanismes de correction des déséquilibres que pourrait induire la concurrence fiscale, il faut admettre que le système français des finances locales peut difficilement être perçu comme propice à la concurrence

fiscale.

Au total, il semble évident que tout accroissement de transfert de compétences non accompagné d'une remise à plat du système fiscal local français ne peut conduire à terme qu'à la fin de l'autonomie des collectivités locales. Un pis-aller pourrait néanmoins voire le jour si les décideurs politiques faisant preuve d'audace en introduisant dans le système de péréquation et de dotations une prise en compte de l'efficacité des politiques menées par les collectivités en instituant des critères prenant en compte la croissance économique et la qualité des services dispensés.

Références

Arthuis J. (2003) « Perspectives d'évolution de la fiscalité locale », Rapport d'Information du Sénat n° 289.

Bourdin J. & Marini, P. (2003) « Les réformes fiscales intervenues dans les pays européens au cours des années 1990 », Les Rapports d'Information du Sénat, n° 343.

Dafflon B., Éd., (2002) Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Debt, « Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance », collection dirigée par Wallace Oates, Edward Elgar.

Dexia-Credit Local De France, (2002) Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne, 2^e édition, Paris, Bruxelles, Dexia.

Dupont G., Le Cacheux, J., Sterdyniak, H. & Touzé, V. (2000) « La réforme fiscale en France : Bilan et perspectives », Revue de l'OFCE, n° 75.

Francois-Poncet J. & Belot, C. (2004) « La péréquation interdépartementale : vers une nouvelle égalité territoriale », Rapport d'Information du Sénat n° 40.

Fréville, Y., (2004) « La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ? », Rapport d'Information du Sénat, n° 71.

Hugounenq, R., Le Cacheux, J. & Madiès, T. (1999) « Diversité des fiscalités européennes et risques de concurrence fiscale en Europe », Revue de l'OFCE, n° 70, juillet.

Le Cacheux J., (1997) « Les réformes fiscales dans les pays de l'OCDE : Une décennie d'expériences », Revue française de finances publiques, octobre.

Marini, P., (1999) « La concurrence fiscale en Europe: une contribution au débat », Les Rapports du Sénat, n° 483.

Observatoire Des Finances Locales, (2003) « Les finances des collectivités locales en 2003 », Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales.