

10 mars 2003



DOSSIER DE PRESSE

Décentralisation et Fiscalité Locale : Le mariage des injustices

Contact presse : Serge COLIN - Patrice BREMENT

CONFERENCE DE PRESSE DU 10 MARS 2003

SOMMAIRE

PRÉSENTATION

1 – DÉCENTRALISATION : UN PAS SUPPLÉMENTAIRE VERS L'INJUSTICE ?

11 – UN PEU D'HISTOIRE	Page 3
12 – MORCELLEMENT DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES : UNE COMPLEXITÉ UNIQUE EN FRANCE	Page 3
13 – FACE À L'AUTONOMIE DE COMPÉTENCES, QUELLE AUTONOMIE BUDGÉTAIRE ?	Page 5
14 – L'AUTONOMIE FISCALE EN QUESTION	Page 5

2 – LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE : UNE BASE INJUSTE

21 – RAPIDE HISTORIQUE	Page 7
22 – PRINCIPE DE BASE À LA FISCALITÉ LOCALE	Page 8
23 – ETAT DES LIEUX	Page 9
24 – L'ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX ET DU GRACIEUX	Page 11

3 – RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE : POUR PLUS DE JUSTICE

31 – RAPPEL	Page 13
32 – RAPPORT SUR LES FINANCES LOCALES (2002)	Page 13
33 – UNE PROPOSITION DU GOUVERNEMENT : LE TRANSFERT DE LA TIPP AUX RÉGIONS ET AUX DÉPARTEMENTS	Page 15
34 – PROPOSITION DU SNUI : LA VALEUR VÉNALE PLUS JUSTE ET MIEUX CONTRÔLÉE	Page 17

CONCLUSION

Présentation

Le 17 mars, sénateurs et députés se réuniront en Congrès à VERSAILLES pour entériner la réécriture de la loi constitutionnelle.

Outre la reconnaissance dans la Constitution Française de la Région comme échelon territorial, cette réécriture ouvre le chantier important de la deuxième vague de décentralisation. Le gouvernement RAFFARIN fait, en effet, de ce dossier une priorité et un dispositif de communication a été élaboré à cet effet par le biais d'assises locales en automne 2002. Les citoyens, de leur côté, confrontés à des réalités sociales difficiles, ne sont pas convaincus de l'urgence de ce dossier comme l'ont très bien montré les différents sondages réalisés sur le sujet.

Pourtant, la réforme envisagée va conduire à des bouleversements politiques, économiques et sociaux importants et conditionnera fortement notre vie de citoyen de demain. Un référendum national sur ce point aurait sans doute été souhaitable et aurait permis un débat national sur le sujet. Mais, contrairement à l'objectif affiché par le gouvernement d'améliorer la démocratie, le Président de la République lui, de son côté, ne prend pas le risque de se confronter à la démocratie directe par voie référendaire.

Afin de mieux appréhender les enjeux, d'une nouvelle phase de décentralisation telle qu'envisagée par le gouvernement Raffarin, un peu d'histoire s'avère utile.

Ainsi, au-delà de la nécessité de différencier les concepts de déconcentration et de décentralisation (qui ne revêtent pas les mêmes incidences en termes de maîtrise démocratique des transferts des compétences et des moyens budgétaires qui les accompagnent), il s'agit de mesurer les conséquences effectives d'un tel projet, pour les contribuables.

Un premier bilan de la décentralisation amorcée par les lois « Defferre » de 1982 permet de constater que cette orientation politique n'est pas restée neutre en matière de « pression fiscale » et a considérablement augmenté depuis plus de vingt ans la fiscalité locale. Une fiscalité locale pourtant reconnue par « tous » comme injuste, complexe et de plus en plus mal comprise et acceptée par les contribuables.

Une réforme de la fiscalité locale est indissociable de cette deuxième vague de décentralisation présentée par Monsieur Raffarin.

Mais sur ce sujet le gouvernement ne s'avance guère ...

1- DECENTRALISATION : UN PAS SUPPLEMENTAIRE VERS L'INJUSTICE ?

11 - UN PEU D'HISTOIRE

La France a connu, pendant plusieurs siècles, un processus de concentration des pouvoirs et de centralisation administrative qui s'est d'abord effectué contre les seigneurs féodaux jusqu'à la révolution, puis contre les élites locales après le triomphe des jacobins, et qui a trouvé sa pleine expression dans la mise en place par Napoléon, de l'Etat de droit avec la quasi totalité des structures politiques et administratives qui existent encore aujourd'hui.

Etre décentralisateur aujourd'hui, c'est être considéré comme progressiste ou novateur alors que la centralisation est jugée rétrograde : dans la bouche de certains, le Jacobinisme est une tare. Le quasi terrorisme intellectuel qui pèse sur les partisans du jacobinisme et de la centralisation permet d'occulter les conséquences historiquement positives de la centralisation pour un pays vaste (à l'échelle européenne) et géographiquement très disparate quant à ses ressources naturelles.

Pourtant, la comparaison entre la France et des pays comme l'Italie et l'Espagne montre que la centralisation a joué dans notre pays un rôle important dans l'homogénéisation des conditions et des niveaux de vie des Français habitant dans des zones ou des régions extrêmement inégales du point de vue de leur potentiel économique. On oublie en effet souvent qu'un pays comme l'Allemagne a une homogénéité historique beaucoup plus forte qui a des conséquences économiques réelles puisque l'écart de PIB entre le Land le plus riche et le Land le plus pauvre est de 4 points en pourcentage, alors qu'il est de plus de 20 points en France entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres.

C'est le système de centralisation qui a permis de limiter au niveau des revenus réels ces écarts potentiels économiques : à catégories socio-professionnelles et spécialités comparables, le niveau de vie est très proche partout en France, les différences en terme de moyenne des revenus s'expliquant essentiellement par la présence relativement plus importante de catégorie à rémunérations plus élevées. Cette situation a été rendue possible par l'existence de mécanisme compensateurs : les prestations sociales sont nationales, la répartition des emplois publics est, en grande partie, liée à l'Etat au profit duquel est collectée la plus grande part des impôts.

L'acte II de la décentralisation, parée de toutes les vertus, vise à transférer des compétences de plus en plus importantes aux collectivités locales. Cette évolution va renforcer encore plus les inégalités déjà constatées entre les régions, départements et communes et accroître le rôle des élites locales, les élus locaux.

En fait, loin d'être novatrice et progressiste, la décentralisation pourrait bien nous ramener à plusieurs siècles en arrière.

12 - MORCELLEMENT DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES : UNE COMPLEXITE UNIQUE EN FRANCE

- **Les spécificités françaises**

L'émiettement de l'administration territoriale française se traduit par l'empilement des niveaux d'administration et le nombre de collectivités territoriales. Cette caractéristique française est unique en Europe :

Structure comparée des collectivités territoriales en Europe (1995)

ETAT	NIVEAU D'ADMINISTRATION		
Allemagne	16 états fédérés	543 comtés	16 127 communes
Espagne	18 communautés	52 provinces	8 082 communes
Royaume-Uni	-	65 comtés	481 districts
Italie	20 régions	95 provinces	8 074 communes
France	26 régions	100 départements	36 677 communes

Source : « les collectivités territoriales en France » de la collection « les Fondamentaux » (Hachette)

La France compte donc plus de 36 000 communes dont on sait l'hétérogénéité : 69 % d'entre-elles ont moins de 700 habitants et ne regroupent que 12 % de la population. Les communes de moins de 10 000 habitants (98 %) représentent 50 % de la population.

Mais outre cette spécificité, la France se caractérise aussi par un échelon supplémentaire lié aux développements des coopérations intercommunales. Cet échelon a vu son développement s'accélérer par la loi dite "loi Chevènement" du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et qui tend à "inciter" encore plus fortement cet aspect de la coopération entre les collectivités locales et plus particulièrement les communes.

Les Etablissements Publics de Coopérations Intercommunales (EPCI) à fiscalité propre (taxe additionnelle ou taxe professionnelle unique) sont passés de 1 680 au 01/01/1999 à 2 360 au 01/01/2003, soit une progression de 28,8%. Le nombre de communes concernées évolue encore plus rapidement avec une évolution de 35,6 % sur la même période.

Mais ce qui reste le plus frappant est la population touchée par cette coopération. Elle a été multipliée par huit en 5 ans, soit, en 2003, 60 % de la population française redevable d'une fiscalité locale spécifique à ces regroupements. La responsabilité de ces regroupements vis-à-vis des administrés est donc de plus en plus importantes.

Evolution de l'intercommunalité à fiscalité propre

	1999	2000	2001	2002	2003
EPCI	1 680	1 846	2 000	2 174	2 360
Progression en %		9,9	8,3	8,7	8,6
Nombre de communes	19 140	21 339	23 485	26 870	29 740
Progression en %		11,5	10,1	14,4	10,7
Population concernée	4 228 945	13 132 732	20 700 237	29 692 673	35 259 077

Source : Direction Générale des collectivités locales

- **La responsabilité des élus vis-à-vis des administrés : pas si clair...**

Tous ces empilements de structures administratives ne participent pas à la simplification affichée par les gouvernements successifs et pour le citoyen, il est difficile de s'y retrouver clairement. Pour ce dernier, le Maire est considéré comme le représentant du pouvoir local le plus facilement accessible mais aussi le plus facilement sanctionnable et aucun gouvernement ne semble réellement disposé à remettre en cause cet état de fait.

Pourtant, le développement important des EPCI, s'il est indispensable pour certains services qu'une commune n'est pas en capacité de prendre en charge seule, pose le sérieux problème de la démocratie locale comme le montre le tableau ci-dessus (60 % de la population concernée). Cet échelon administratif dirigé par un conseil communautaire non élu, peut voir son champ d'interventions s'élargir notamment au regard de dossiers "sensibles" afin d'éviter pour certains élus, le verdict de la sanction électorale (la commission européenne n'a-t-elle pas servi souvent de couverture aux gouvernements ?). Cette perspective serait contraire à l'objectif affiché de la décentralisation version RAFFARIN, de dynamiser la démocratie de proximité en rapprochant le processus de décision, des citoyens.

Enfin, il ne faut pas négliger le coût que représente ce morcellement de structures administratives supporté par les contribuables. Le choix du gouvernement est d'assumer ce coût tout en s'inscrivant dans une politique de rigueur budgétaire. Ainsi, plutôt que de remettre en cause une organisation administrative, le gouvernement préfère braquer les projecteurs là où les risques politiques sont moindres, comme par exemple, sur le coût de fonctionnement des administrations d'Etat.

Pourtant, des voix s'élèvent et certains ne cachent pas leur souhait de voir les communes disparaître au profit des intercommunalités ou de donner un poids de plus en plus conséquent à une France découpée en une dizaine de grosses régions. Cette dernière perspective sera possible par la nouvelle Constitution qui ouvre la

possibilité d'avoir des accords partenariaux entre régions. Si le cadre prévoit d'être expérimenté, la généralisation n'est pas écartée...

Les tendances vers une rationalisation des différents niveaux de collectivités territoriales est réelle même si le gouvernement affiche le contraire. La création des EPCI d'un côté, le partenariat possible entre régions, de l'autre, le devenir des communes et des 26 régions se posera à plus ou moins long terme. La nouvelle loi constitutionnelle qui sera entérinée le 17 mars 2003 donnera une nouvelle impulsion à cette tendance mais la question de l'expression démocratique notamment par l'élection ne semble toujours pas réglée. Plus important encore, le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales ne va-t-il pas conduire à encore plus d'inégalités géographiques et des disparités de traitement encore plus grandes pour le citoyen ?

13- FACE A L'AUTONOMIE DE COMPETENCES, QUELLE AUTONOMIE BUDGETAIRE ?

Plus on transfère des compétences, plus on transfère théoriquement des ressources. Il est donc probable que l'on assistera à une diminution des impôts d'Etat, des dotations globales de fonctionnement et des subventions accompagnées d'une augmentation concomitante des impôts locaux. Les élus ont la possibilité d'arbitrer soit en faveur d'une hausse des dépenses, soit en faveur d'une baisse des impôts.

Mais un tel mouvement ne pourra qu'accentuer les inégalités géographiques. On le constate déjà en examinant le niveau des prélèvements fiscaux dans différentes communes : certaines ont un potentiel fiscal plus important et, en général, des besoins d'équipements plus réduits, dans la mesure où les habitants de ces communes ont moins souvent recours à ce type d'équipement. C'est le cas de NEUILLY (Hauts de Seine) dont le taux de la TH est de 4.06 % en 2002 alors que plusieurs communes du Nord (LILLE, ROUBAIX, BOULOGNE s/ MER, par exemple) dépassent 25 %.

L'exemple de l'Aide aux Personnalisée d'Autonomie (APA) est à cet égard très révélateur. Mise en place à la fin de l'année 2001, elle a trouvé son plein effet durant l'année 2002. Le financement de l'Etat très largement sous évalué n'a pas suffi et les départements, chargé de l'action sociale, ont versé la différence. La traduction s'est rapidement fait sentir en matière de fiscalité locale par une augmentation moyenne de 2,3 %, en 2002 et l'année 2003 ne s'annonce pas sous les meilleures auspices (+ 3,5 %, d'après l'enquête de DEXIA). Mais cette moyenne cache aussi d'importantes disparités géographiques lorsque l'on sait qu'en France il existe de nombreux départements plutôt ruraux et peuplés de personnes âgées de conditions modestes alors que d'autres, plutôt dans des zones économiques dynamiques, ont en général une population plus jeune et nettement plus riche. Le traitement de l'APA peut-il être le même ?

Par ailleurs, l'Etat vient de proposer 2 textes : l'un, modifiant les conditions d'attribution pour en réduire le nombre des bénéficiaires et l'autre, modifiant le montant de cette allocation afin d'en réduire le coût. Un recul social supplémentaire vis-à-vis d'une population fragilisée s'opère dans la plus grande discrétion...

L'illustration par l'APA pourra se retrouver bientôt dans de nombreux domaines d'équipements et d'actions sociales : toutes les régions pourront-elles assumer le coût de fonctionnement des transports ferroviaires locaux, tout en maintenant un réseau étoffé ? La formation professionnelle initiale ou continue prévue dans le champs de compétence transférable ne va-t-elle pas créer encore un peu plus de distorsion entre des zones entières du territoire ? L'action sociale est-elle conduite de manière identique dans tous les départements, et le transfert de compétence envisagé ne va-t-il pas créer encore plus d'inégalités territoriales ? ... Autant d'inquiétudes pour l'avenir.

14- L'AUTONOMIE FISCALE EN QUESTION

L'autonomie budgétaire et notamment fiscale a fait couler beaucoup d'encre depuis quelques années surtout depuis les dernières « grosses » réformes (suppression de la part salariale à la Taxe Professionnelle, suppression de la part régionale à la taxe d'habitation).

Si ces mesures ont contribué à alléger la charge pour de nombreux contribuables locaux, elles sont entièrement compensées par le budget de l'Etat, et donc par le contribuable national.

Le tableau ci-dessous montre clairement une évolution de la prise en charge par l'Etat d'une part de plus en plus importante des impôts locaux. Ainsi, de 21,1 % d'impôt locaux " payés " par l'Etat en 1997, cette prise en charge représente 27,4 % en 2001, soit une augmentation de 23 % en 5 ans. Les effets de la réforme de la Taxe Professionnelle à compter de 1999 et de la Taxe d'Habitation en 2000 sont clairement visibles. Sur ce

dernier point, la compensation liée à la suppression de la part régionale est intégrée dans la Dotation Globale de Fonctionnement à compter de 2001 et disparaît donc de cette statistique à compter de cette année-là.

A noter que les recettes en provenance de la taxe d'habitation sont restées tout aussi dynamiques en 2001, et ce, malgré la baisse du concours de l'Etat.

Les perspectives pour les années suivantes vont encore accroître la participation de l'Etat et devrait avoisiner le tiers de la fiscalité locale.

Evolution du concours de l'Etat (en Md €) (1)

Taxes.	1997	1998	1999	2000	2001
Professionnelles					
➤ Perçu par les collectivités	28,2	29,1	30,1	31,3	32,4
➤ Coût pour Etat	8,5	8,6	9,8	11	12,3
➤ Part Etat en %	30,2	29,6	32,7	35,2	38
D'Habitation					
➤ Perçu par collectivités	11,4	11,7	12,2	12,6	12,9 (2)
➤ Coût pour Etat	2,5	2,7	2,7	4,5	4,4
➤ Part Etat en %	21,7	22,8	21,9	35,9	34,1
Foncières					
➤ Perçu par collectivités	16,6	17,3	18,0	18,5	19,1
➤ Coût pour Etat	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4
➤ Part Etat en %	2,0	1,4	1,2	1,5	1,9
TOTAL					
➤ Perçu par collectivités	56,1	58,1	60,3	62,3	64,4
➤ Coût pour Etat (*)	11,9	12,1	13,4	16,4	17,6
➤ Part Etat en %	21,1	20,8	22,2	26,4	27,4

(1) = les dégrèvements + compensations – (frais de dégrèvements + rôle au profit de l'Etat + majoration de la cotisation de péréquation (TP) ou prélèvement VL (TH))

(2) la part régionale est intégrée dans la dotation globale de fonctionnement à/c 2001

(*) y compris les Admissions en Non Valeur (ANV)

Les élus locaux se sont particulièrement manifestés contre ce concours de l'Etat considérant qu'il constitue une perte d'autonomie de gestion pour les collectivités territoriales.

Pourtant, là encore, la France présente encore une spécificité quasi-unique en Europe, comme le précise le « rapport sur les Finances Locales » (Cf chap. 2 du dernier thème) : la fiscalité directe locale représente près de la moitié des budgets locaux. Hormis la Suède, aucun autre pays ne bénéficie d'autant d'autonomie et la moyenne européenne se situe à environ 30 %. Le Financement des budgets locaux s'effectue dans la plupart des pays par le transfert d'impôt national comme en Allemagne, en Autriche, au Portugal, ...

L'Europe est pourtant souvent un prétexte. Que n'a-t-on pas entendu : par exemple, que l'impôt est prohibitif et empêche toute attractivité, que le coût de gestion de l'impôt est trop lourd, que notre pays est le seul à ne pas pratiquer la retenue à la source pour l'impôt sur le revenu, ... sur tous ces thèmes, la France devrait « s'aligner ».

En revanche, il a été fait peu de publicité quant à une harmonisation européenne s'agissant des financements locaux des collectivités locales.

Bien au contraire, la nouvelle loi constitutionnelle précisera dans son art. 72 que la fiscalité locale devra constituer une part déterminante dans le budget des collectivités. Par ailleurs, certains élus pensent que l'autonomie fiscale est un élément essentiel de l'autonomie locale. Si sur le principe, il semble être nombreux à s'accorder sur ce sujet, sa mise en œuvre reste encore à définir.