

ENTRE CRISE ET INCERTITUDES, QUELLE PLACE ET QUEL RÔLE POUR LA FISCALITÉ LOCALE DANS LES STRATÉGIES DES COLLECTIVITÉS ?

ORGANISATEUR

> Conseil général du Val d'Oise

COORDINATRICE

> Ivanne POUSSIER, Chargée de mission auprès du Directeur général des Services, Conseil général du Val d'Oise

ANIMATEUR

> Jean-Luc BŒUF, Administrateur territorial, ancien élève de l'INET, professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, membre de l'observatoire de la décentralisation et ancien Directeur général des services de région, département, ville

INTERVENANTS

- > Stanislas BOUTMY, Directeur de Public Evaluation System, agence française de notation qui a réalisé une étude sur l'organisation territoriale en Europe, portant notamment sur l'autonomie fiscale et financière des collectivités.
- > Jean-Michel DEMANGEAT, Président de Sofred Consultants, cabinet de conseil au secteur public et d'accompagnement des entreprises dans la conception et la mise en œuvre de leur stratégie de développement économique et de reconversions depuis 15 ans.

COORDINATRICE > Ivanne POUSSIER, **anciennement** chargée de mission auprès du Directeur général des Services, Conseil général du Val d'Oise (aujourd'hui consultante).

Penser autrement la fiscalité locale

Jean-Luc BŒUF

Président de Habitat équitable, anciennement DGS du Conseil général du Val d'Oise

Trois slogans publicitaires peuvent illustrer la fiscalité locale.

« **Ne passons pas à côté des choses simples.** » Tout le monde a en tête la simplicité représentée par le bloc actuel fiscalité et dotation, qui représente 80 % de la fiscalité locale. Autre donnée simple : les collectivités taxent les flux, les stocks ou les deux.

« **Think different¹** ». Est-il possible de sortir de la logique de l'ajustement permanent dont la Taxe Professionnelle (TP) fait l'objet depuis 1975 ? Par ailleurs, la fiscalité locale est un élément mineur de cette « tectonique des plaques » représentée par la crise financière, la décentralisation, la réforme des collectivités, etc.

« **What else² ?** » On ne doit pas s'arc-bouter sur la logique de l'autonomie fiscale et financière des collectivités. Jusqu'en 1980, l'État payait 10 % de la fiscalité locale. Des années 1960 à nos jours, le glissement de la taxation locale à la dotation globale de fonctionnement suggère un lien entre la fiscalité locale et la dotation de l'État. En 1992, la taxe départementale sur le revenu, qui asseyait une partie de la taxe sur le revenu des habitants, a été mise en place législativement mais n'est pas été appliquée. La vignette automobile, qui finançait la retraite de certaines personnes âgées, jouait d'une stratégie des collectivités pour imposer plus ou moins le contribuable. C'est le cas aujourd'hui pour la fiscalité écologique sur l'automobile.

¹ Pensez différemment

² Quoi d'autre ?

À l'heure actuelle, le contribuable-usager-électeur-citoyen n'accepte plus les hausses fiscales, alors que les impôts doivent être augmentés quatre fois plus qu'il y a dix ans si l'on veut obtenir la même recette. D'aucuns voudraient pour demain un système autonome, évolutif et efficace (pour les élus), accepté et lisible (pour les citoyens). Ceci est impossible. Qui peut donc réguler le système ?

La fiscalité locale dont nous rêvons n'existe pas. A-t-elle jamais existé ? Par rapport aux rôles historiques de l'État et des collectivités territoriales, le bloc fiscalité et dotation n'est-il pas à considérer de manière unique ? En outre, il faut considérer ce triangle « infernal » constitué par celui qui vote, celui qui paie et celui qui décide le taux (l'État). Ainsi, le gouvernement récemment a exonéré les bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA) du paiement de la taxe d'habitation.

La théorie économique de la concurrence pure et parfaite réunit cinq conditions qui s'appliquent aux collectivités territoriales : l'atomicité du marché, l'homogénéité du produit, la transparence de l'information, le libre accès au marché et la mobilité des facteurs de production.

Le code général des impôts tente sans cesse d'adapter les outils fiscaux à la réalité économique. À l'inverse, on pourrait concevoir une vision d'ensemble de la fiscalité locale.

L'autonomie fiscale et financière des collectivités européennes

Stanislas BOUTMY

Directeur de Public Evaluation System

Dans une étude que *Public Evaluation System* a menée l'an dernier, il apparaît que les trois niveaux d'organisation des collectivités locales en Europe (planification, local et intermédiaire) existent systématiquement mais pas toujours de façon formelle ou institutionnalisée. Lorsqu'un niveau institutionnel n'existe pas, les acteurs le génèrent. Ainsi, en Roumanie, où le niveau régional de planification n'existe pas, les 42 départements se sont regroupés en associations appelées « régions de développement » pour porter des projets d'aménagement du territoire co-financés parfois par des fonds européens. En Autriche, les 9 Länder ont créé 99 autorités administratives de districts pour mieux mailler le territoire et accompagner voire encadrer l'action des 2 400 communes.

À la demande du Sénat, nous avons prolongé cette étude sur la répartition du principe d'autonomie fiscale et financière des collectivités en Europe.

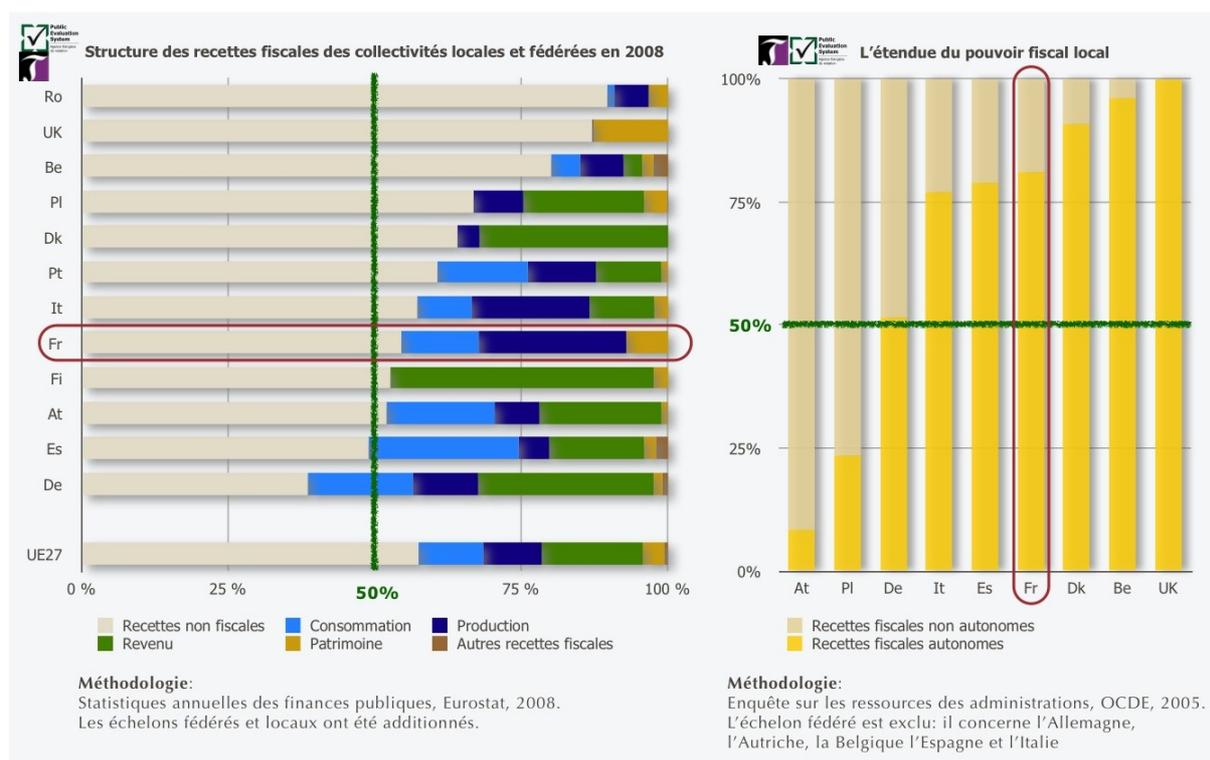


Figure 1 – L'autonomie fiscale, une double illusion

Les sources d'imposition des collectivités sont variées, tant au regard de l'assiette des prélèvements que de la nature des contributeurs (assiette sur le patrimoine, la production, la consommation, le revenu ou même des cotisations sociales, imposition des personnes physiques ou des entreprises). L'imposition sur le patrimoine, prépondérante en France, est marginale dans les autres pays. L'imposition sur le revenu est récurrente, sauf en France et en Angleterre.

Hormis les cas espagnols et allemands, la fiscalité directe locale représente toujours moins de la moitié des recettes locales, hors emprunt. Dans la plupart des cas étudiés en Europe, la maîtrise du taux par la collectivité, expression de son autonomie dans le débat français, est réduite par rapport au volume total des produits fiscaux perçus par la collectivité et encore plus réduite si l'on considère l'ensemble des recettes, fiscalité et dotations comprises. Cette réduction du pouvoir fiscal local s'observe avec d'autant plus d'acuité que l'assiette fiscale est réputée mobile: dans les pays scandinaves où l'imposition sur le revenu fournit une partie non négligeable des recettes des communes, leur faculté de moduler le taux et même de consentir des abattements est fortement encadrée et contrainte. Un parallèle peut être dressé avec l'attribution d'une part du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) aux régions françaises. Le produit issu de la part modulation ne représente à peine que 20% (et 10% en Ile-de-France) du produit total de TIPP (l'autre part étant calculée selon un droit à compensation), sachant que cette faculté de modulation est elle-même limitée par le législateur (détermination d'un taux plafond chaque année dans la Loi de finances).

Ainsi, on ne peut pas réduire l'autonomie financière d'une collectivité à son autonomie fiscale.

Dans la grammaire commune développée par les collectivités avec l'appui du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne (Charte européenne de l'autonomie locale en 1985...) et dont nous retrouvons les termes dans notre Constitution, l'articulation des principes de libre administration et d'autonomie financière avec celui de péréquation peut être malmenée par l'interprétation et l'application de ces

principes. , L'autonomie, si elle est réduite substantiellement à sa composante fiscale, est exclusive de la péréquation, qui repose sur une solidarité régionale ou locale souvent destinée à combler le déficit de recettes fiscales de certaines collectivités. Par ailleurs, la capacité des collectivités à s'endetter apparaît délié de leur maîtrise de la fiscalité locale.

L'autonomie ne peut donc être réduite à la latitude laissée aux collectivités pour déterminer le montant de leurs recettes, et ne peut se départir d'une réflexion sur les facultés et les modalités de la dépense publique.

La TP modifie-t-elle le lien entre une entreprise et son territoire ?

Jean-Michel DEMANGEAT

Président de Sofred consultants

Avec la réforme de la TP, prévue par dans la loi de finances 2010, les collectivités perdront la maîtrise d'une part importante de leurs rentrées fiscales. Néanmoins, cette perte devrait être compensée par la dotation de l'État et par un nouvel impôt non modulable et assis sur la valeur ajoutée. Cette réforme est le reflet d'une quadruple ambition :

- alléger la fiscalité pour les entreprises
- exclure toute taxation directe des investissements
- tenir compte de la capacité contributive des entreprises
- garantir une recette fiscale pour les collectivités.

La réforme de la TP interroge de fait le lien entre les entreprises et leur territoire. La fiscalité n'est qu'un élément parmi d'autres de la concurrence financière entre collectivités. Pourtant, elle arrive respectivement en 7^e et 8^e position de l'étude Cushman et Wakefield d'une part et du baromètre Ernst & Young 2009 d'autre part, qui concernent les critères déterminants d'implantation d'une entreprise. Il arrive que le critère fiscal soit absent, même si la crise peut amener certains industriels ou des entreprises en difficulté à le reconsidérer. Par ailleurs, les collectivités ont rarement mis en place une politique de gestion des « grands comptes » (gros contributeurs) ; elles préfèrent parfois refuser une entreprise au fort potentiel fiscal mais non acceptable du point de vue de la population (site SEVESO, etc.).

La crainte des incidences financières de la TP pour les collectivités est justifiée, car elles réduisent la lisibilité future des rentrées fiscales. Mais cela place les collectivités dans une situation que les entreprises connaissent chaque année ! **La rupture du lien fiscal ne doit pas être appréhendée, car il n'a jamais été le seul et unique garant d'une bonne relation entre entreprises et territoires.** Cette relation est fondamentale, car la collectivité doit créer un écosystème favorable à l'entreprise, afin que celle-ci ressente son appartenance au territoire.

Jean-Luc BŒUF

Le critère fiscal n'a en effet jamais été prioritaire dans les choix d'implantation d'une entreprise.

Au sortir de la loi de finances 2010, les collectivités seront autonomes sur 1/10^e de leurs recettes (essentiellement sur la taxe foncière, qui représente ¼ de leur budget). Elles ne disposent donc pas d'une autonomie financière et fiscale. **Pourquoi ne pas supprimer cette fiscalité locale ?** La réduction de l'autonomie fiscale des collectivités pose la question de l'adaptation de leurs dépenses à leurs ressources.

Echanges avec la salle

▪ **Les règles du jeu changent -t-elles ?**

De la salle (René ARDILESON, responsable du pôle ressources financières, ville de Metz)

Vous n'avez pas évoqué l'utilisateur-citoyen, qui veut toujours plus de services, ce qui oblige la collectivité à augmenter ses recettes. Le jeu de passe-passe actuel entre l'État et les collectivités dans le domaine de la pédagogie et des décisions à assumer est gênant. Par exemple, la suppression de la TP change les règles du jeu au cours de la partie, alors que les collectivités ont mis en place des stratégies pour attirer les entreprises sur leurs territoires.

Jean-Luc BŒUF

Face à l'utilisateur-citoyen, les décideurs éprouvent de grandes difficultés à mettre en adéquation leur discours national et leurs décisions locales. Face aux difficultés de gestion qui s'annoncent, comment les collectivités géreront-elles l'ensemble des actions qu'elles mènent quotidiennement ? L'évaluation des politiques publiques locales en France est une autre piste de réflexion. Les conférences de consensus qu'organisent les pays nordiques sur leurs politiques (similaires aux jurys citoyens français) sont une nouvelle étape à franchir pour les décideurs.

Par ailleurs, la stratégie fiscale d'installation a été brouillée au fil du temps par l'intervention sociale et territoriale (dispositifs de zones de revitalisation, etc.) et les stratégies fiscales de l'État.

Jean-Michel DEMANGEAT

Les règles du jeu n'ont pas changé au cours de la partie. La réforme de la TP ne changera rien aux stratégies des collectivités pour attirer les entreprises, qui sont pourvoyeuses d'emplois. La TP décourageait les investissements ; il me semble que la prise en compte des facultés contributives des entreprises est positive.

Stanislas BOUTMY

L'utilisateur n'a pas forcément conscience du coût des services qu'il demande, car ce coût est assumé à d'autres niveaux. La France est le seul, des pays européens étudiés, dans lequel la collectivité peut exonérer une partie de la population du paiement de l'impôt.

▪ **Une nouvelle relation entre entreprises et collectivités**

De la salle (Pascal RETORET, DGA conseil général du Loiret)

Les critères d'implantation d'une entreprise sont au cœur de l'action publique. Le nouveau schéma de dialogue qui se dessine entre les entreprises et les collectivités resitue l'entreprise en tant qu'utilisateur. Pour les entreprises, il est certainement possible de développer d'autres systèmes de contribution qui ne soient pas basés sur la fiscalité.

Jean-Michel DEMANGEAT

Les entreprises doivent comprendre qu'elles n'achètent pas un service en payant leur impôt. La collectivité doit raisonner, pour les entreprises comme pour les usagers, selon les niveaux de service.

Jean-Luc BŒUF

Pendant 35 ans, les entreprises ont répété que la TP devait être supprimée. Les collectivités doivent donc y réfléchir et étudier les nouveaux flux et stocks. Les entreprises seront toujours imposées. La réforme amène une logique de meilleur partenariat entre entreprises et collectivités.

- **Les collectivités sont toujours autonomes !**

De la salle (Gilbert MEYER, maire de Colmar et président de CA)

Je suis surpris d'entendre qu'une collectivité n'a plus d'autonomie, alors qu'elle dispose de la taxe d'habitation, de la taxe foncière et des produits patrimoniaux. En outre, la commande publique passe à plus de 70 % par les communes et leurs Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les collectivités gardent leur place dans l'organisation nationale. De plus, la compétence générale des communes est un atout pour elles.

Ce n'est pas la TP qui est gênante, mais la variation des taux appliqués (de 10 à 30 %) en fonction des collectivités.

La relation entre l'entreprise et le territoire doit être préservée, au risque de voir apparaître des problèmes de chômage.

Jean-Luc BŒUF

La perte d'autonomie fiscale et financière des collectivités signifie qu'elles disposent de moins de marge de manœuvre pour accomplir des tâches supplémentaires. En fonction de leur situation patrimoniale, les collectivités peuvent utiliser ou non certaines taxes.

Il est probable que les collectivités dont le taux de TP s'élève à 30 % ont été contraintes de l'appliquer pour obtenir un certain niveau de recettes.

- **Recettes des collectivités européennes, tarification des services**

De la salle (Frédéric GIEN, DGS de la Verpillière, Isère)

Quelles sont les autres ressources principales des collectivités européennes ?

Par ailleurs, la tarification des services ne serait-elle pas un levier d'action pour réconcilier le couple usager-contribuable et introduire une logique de rentabilité de l'action publique ?

Stanislas BOUTMY

Les autres ressources des collectivités européennes équivalent, outre des dotations de l'État central, aux produits des services et du domaine français. Les systèmes de péréquation y sont plus développés qu'en France ; de fait, les collectivités ne maîtrisent pas ces fonds. Leur approche se concentre plus sur l'autonomie de la dépense, comme en Allemagne où les *Länder* jouissent d'une large capacité d'action sans maîtriser les taux ou même le niveau de leurs recettes.

Jean-Michel DEMANGEAT

On pourrait effectivement imaginer que les services supérieurs à la moyenne offerts par les collectivités aux entreprises pourraient leur être facturés. Les entreprises aimeraient que l'utilisation de la TP soit lisible.

▪ **Attention aux idées reçues !**

De la salle (Philippe LAPORTE, DGS de la ville de Périgueux)

Le refus de la hausse de l'impôt par le contribuable est une idée reçue qui déconsidère les dépenses publiques !

Par ailleurs, les transferts du contribuable national vers le contribuable local entraîneront un appauvrissement des territoires et une inégalité entre citoyens.

Je n'énoncerais pas la fin de l'autonomie fiscale comme une réalité ; au contraire, j'en débattrais, car les remboursements du grand emprunt placeront la question de la fiscalité au cœur du débat.

Jean-Luc BŒUF

Il ne s'agit pas de déconsidérer l'impôt, mais de voir s'il est possible d'ajuster les recettes et les dépenses sans recourir au levier fiscal. On ne jure que par l'autonomie fiscale et financière des collectivités, alors que leurs marges de manœuvre sont plus coûteuses et plus réduites.

Par ailleurs, le fait que le temps de l'évaluation et celui du politique – plus rapide – ne s'accordent pas constitue une difficulté importante pour gérer les finances locales.

Bibliographie et liens web utiles

Jean-Luc BŒUF :

« L'autonomie financière des collectivités locales existe-t-elle ? », Revue Gestion & Finances publiques, novembre 2009.

« Décentralisation, l'illusion d'une réforme », Libération, 13 avril 2009.

« Il faut en finir avec la fiscalité locale », Localtis info, 24 février 2009.

« Il était une fois dans l'Ouest... territorial », Fidécitea n°3, décembre 2008 janvier 2009 (http://www.fidécitea.net/numero_03.html).

Céline MOYON et Jean-Thomas LESUEUR, « Vers quelle réforme des collectivités territoriales en France ? », étude comparative de l'organisation territoriale dans 12 pays membres de l'Union Européenne, Institut Thomas More et Public Evaluation System, janvier 2009 (accessible depuis www.public-evaluation.com).

Stanislas BOUTMY, Céline MOYON et Jean-Thomas LESUEUR, « L'application du principe d'autonomie fiscale et financière », étude comparative des systèmes de financement des collectivités locales et régionales en Europe, audition de Public Evaluation System et de l'Institut Thomas More par la Commission des finances du Sénat, mercredi 13 mai 2009 (compte-rendu : <http://senat.fr/bulletin/20090511/finc.html#toc2>).

Jean ARTHUIS, « La suppression » de la taxe professionnelle : nécessité de compétitivité pour les entreprises et espoir de réforme pour les finances locales », rapport d'information n°579 (2008-2009) au nom de la commission des finances, 21 juillet 2009 (www.senat.fr).

Ce document est une synthèse de conférence, les propos des intervenants ne sont pas repris dans leur intégralité mais condensés.

Réalisation de la synthèse – www.averti.fr