

[Retour à l'article](#)[Imprimer](#)Adresse de l'article <http://www.lagazettedescommunes.com/116549/2012-une-occasion-pour-reussir-enfin-la-reforme-des-finances-locales/>

TRIBUNE

2012 : une occasion pour réussir enfin la réforme des finances locales

Auteur associé | A la Une finances | Actu experts finances | Publié le 06/06/2012

Il vient d'être fêté les 30 années de cette réforme institutionnelle majeure qu'a été la décentralisation notamment par la formalisation d'un réel pouvoir financier concédé aux élus locaux. En comparant la photographie jaunie des lois de 1980 au cliché numérique de la réforme de la fiscalité locale de 2010, on peut se demander si cette période florissante n'aura été qu'une parenthèse dans l'histoire des finances locales. A contrario, la réforme de la taxe professionnelle, dont toutes les conséquences n'ont pas encore été tirées, peut constituer un point d'appui pour une modernisation en profondeur. Par Olivier Wolf, fonctionnaire territorial.



[1]

Olivier Wolf, fonctionnaire territorial

Entre les espoirs offerts par la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale et la réalité de l'acte II de la décentralisation, le retour du balancier a été brutal. La décision DC 20 décembre 2009 du Conseil constitutionnel est révélatrice de ce renversement de conception.

En précisant qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la constitution, ni d'aucune disposition de nature constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale, cette dernière a été enterrée au profit d'une autonomie financière qui n'est qu'une liberté de dépenser.

Il est vrai que la fin du rêve d'autonomie fiscale avait déjà été actée dans la loi organique du 29 juillet 2004 disposant, pour la définition des ressources propres, que la loi détermine « par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ». Cette nouvelle doxa va ainsi à l'encontre de l'esprit de la décentralisation car l'autonomie fiscale est la seule voie qui permet de préserver une réelle responsabilité au niveau local et un niveau effectif d'autonomie de décision.

Un financement local équilibré doit pourtant reposer sur deux jambes solides : une jambe fiscale facteur de responsabilisation et marqueur des préférences locales en termes de consommation collective et une jambe de financement national afin d'assurer tant un socle universel de service public qu'un objectif majeur d'équité pour compenser les écarts de richesse.

Sans accoucher d'un système unijambiste, les récentes évolutions n'en ont pas moins créé un régime boiteux. Pourtant quelques ajustements substantiels permettraient, sans révolutionner le cadre actuel, de répondre aux attentes des citoyens et de leurs représentants locaux.

Les principes d'une fiscalité locale moderne

Une fiscalité locale moderne et acceptée devrait reposer sur trois principes directeurs :

1. la pertinence de l'assiette : l'impôt local étant aussi la contrepartie du service public, il doit être citoyen et économique, adossé aux réalités territoriales ;
2. l'universalité et l'équité : si personne ne peut être totalement exonéré de l'effort commun, celui-ci doit être aussi fonction de la capacité contributive de chacun ;
3. la responsabilité et la lisibilité : spécialisation réelle de l'impôt pour savoir qui paye quoi, et existence d'un lien fiscal entre tout prélèvement et l'effort demandé aux ménages, garant de la responsabilisation des décideurs par la « douleur » que la contribution occasionne à l'électeur redevable.

Force est de constater que ces 30 années de réformettes sédimentées se sont trop souvent éloignées de ces principes.

Faute d'une rénovation de l'assiette, les crises à répétition de la fiscalité locale ont été désamorcées grâce à une accumulation d'allègements financés par l'Etat^{(1) [2]}.

Ces dégrèvements et compensations ont conduit à concentrer sur une minorité l'impact de l'impôt local résiduel, tout en demeurant aveugle au regard de la capacité contributive des ménages concernés au point que la fiscalité directe locale demeure régressive par rapport aux revenus pour la moitié la plus riche des foyers fiscaux^{(2) [3]}.

Pour autant, bien que gâchée par la fin de la modulation du taux et une diminution globale du produit (payée d'une aggravation de l'endettement public), le remplacement de la taxe professionnelle par une contribution économique enfin assise sur la valeur ajoutée (CVAE) n'est remis en cause par personne.

Un des effets collatéraux heureux de ce séisme de 2010 a été une première ébauche de spécialisation, mais qui reste trop partielle.

La reconfiguration du panier fiscal territorial relance utilement la problématique de la spécialisation

C'est la loi de finances du 30 décembre 2009 qui apporte ce premier mouvement de spécialisation. Ainsi la contribution foncière des entreprises (CFE), la taxe d'habitation (TH) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) sont désormais affectées à une unique catégorie de collectivités.

Par comparaison, le tableau ci-dessous reprend les autres impositions (les plus significatives) dont l'assiette reste partagée entre les différents niveaux.

	Bloc communal	Dpt	Régions	TOTAL
TFPB entreprise	3,4	2,5		5,9
TFPB ménage	10,1	7,6		17,7
CVAE	3,6	7,5	3,8	14,9
IFER	0,4	0,2	0,6	1,2
TLCFE	1,0	0,5		1,5
	18,5	18,3	4,4	41,2

[4]

(Cliquez sur l'image pour l'agrandir)

Pour donner du sens à cette première évolution une nouvelle étape de spécialisation^{(3) [5]} peut être proposée. Elle doit être construite à hypothèse d'iso-recettes pour ne pas interférer avec la problématique de l'équilibre global des finances publiques et conserver l'équilibre entre ménages et entreprises. Surtout, elle permet de redonner des marges de manœuvre aux collectivités qui ont été privées du levier des taux.

	Bloc communal	Dpt	Régions	TOTAL
TFPB entreprise	5,9			5,9
TFPB ménage	17,7			17,7
CVAE		11,1	3,8	14,9
IFER	0,6		0,6	1,2
TLCFE			1,5	1,5
TDR		5,7		5,7
TH	-5,7			-5,7
Ajustement		1,5	-1,5	0,0
	18,5	18,3	4,4	41,2

[6]

(Cliquez sur l'image pour l'agrandir)

Au bloc communal reviendraient des impôts indiciaries enfin rénovés grâce à une révision des bases foncières rendue possible par son renvoi à l'initiative locale (TH/TF/CFE). La réforme des valeurs locatives commerciales peut en être la première étape. La taxe foncière sur les propriétés bâties payée par les ménages lui serait donc transférée ainsi que celle des entreprises et l'IFER collectés au profit des départements.

Si le lien entreprises/communes doit être maintenu pour des raisons évidentes d'incitation au développement et de compensation des externalités négatives, il est préférable qu'il le soit par le biais des impôts indiciaries (CFE/TFB) plutôt que par une cotisation valeur ajoutée difficilement localisable sur la maille communale.

L'échelon départemental récupérerait la CVAE du bloc communal mais également une taxe sur le revenu^{(4) [7]} de type TDR, en substitution de la taxe foncière sur les propriétés bâties transférée aux communes. Ce nouvel impôt serait neutralisé par une baisse de la TH à due concurrence de ces mêmes communes.

Rappelons que la loi de finances pour 1990 instaurait déjà une taxe similaire avant qu'elle ne soit enterrée en 1992 suite à un cavalier portant sur un texte relatif au taux majoré de TVA...

L'ambition de cette réforme défendue de longue date avait alors sombré moins devant la crainte des transferts occasionnés entre contribuables à quelques mois d'échéances électorales que du fait de la victoire idéologique des partisans de l'impôt/redevance au détriment des défenseurs de l'impôt/capacité contributive^{(5) [8]}.

Aux régions, des accises territoriales sur les produits énergétiques, dont la taxe sur la consommation finale de consommation d'électricité voire une taxation de la consommation de gaz des ménages^{(6) [9]}.

L'ajustement entre départements et régions étant réalisé soit par le canal des dotations, soit par celui de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) selon les conséquences sur le ratio d'autonomie financière.

Chaque impôt serait modulable par l'assemblée délibérante (avec ou sans plafonnement selon les cas), mais assorti d'une liaison des taux entre CFE/CVAE et l'imposition portant sur les ménages (indiciaire, sur le revenu ou sur la consommation d'énergie selon le niveau de collectivités) pour ne pas faire supporter l'augmentation de la charge aux seules entreprises, contribuables qui ne votent pas.

On peut aisément vérifier que cette nouvelle distribution serait de nature à assurer à chaque niveau une marge de financement suffisante pour que la modulation de l'effort fiscal puisse exprimer l'autonomie des préférences territoriales sans laquelle il n'est pas de décentralisation authentique.

	Avant	Après
Ménages	18,8	18,8
TFPB	17,7	17,7
TLCFE	1,1	1,1
TDR		5,7
TH		-5,7
Entreprises	22,4	22,4
TFPB	5,9	5,9
CVAE	14,9	14,9
IFER	1,2	1,2
TLCFE	0,4	0,4
Total	41,2	41,2

[10]

(Cliquez sur l'image pour l'agrandir)

Une autonomie fiscale retrouvée (tout en demeurant maîtrisée), seule contrepartie viable au gel inévitable des dotations d'Etat, doit s'accompagner d'une correction des inégalités spontanées.

Un nécessaire financement national assurant un socle universel de service public et l'équité entre territoires

Pour autant, la capacité à assurer à tous citoyens le socle de service public auquel ils ont droit ne peut être garantie que si ce financement fiscal est adossé sur une part de dotations d'Etat, qui remplira parallèlement une fonction d'équité, en sorte de compenser les écarts spontanés de potentiel financier entre territoires et d'assurer une meilleure proportion entre les consommations publiques et la pression fiscale⁽⁷⁾ ^[11].

La faiblesse de la péréquation horizontale, même en y ajoutant les nouveaux fonds votés en loi de finances 2012, ne permet évidemment pas d'atteindre cet objectif même si des études économétriques ont pu mettre en exergue un effet relativement puissant avec des inégalités réduites d'environ 10 %⁽⁸⁾ ^[12].

Pour mémoire, le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC – 1 milliard à horizon 2016) ne représentera que 2,5 % de la DGF (41,4 milliards en 2011) après une montée en régime progressive.

Rendre son efficacité au système de transferts de l'Etat central vers les collectivités

Pour rendre son efficacité à ce système de transfert de l'Etat central vers les collectivités décentralisées, il faudrait privilégier une dotation globale plutôt que les multiples dotations sectorielles dont les effets peuvent se neutraliser, tout en veillant à contenir les effets d'aubaine pour les collectivités dont la gestion est sous performante.

Elle devra intégrer la logique de géographie prioritaire et son rôle de rattrapage en fonction d'enjeux de cohésion sociale.

Sous la contrainte globale de la dette publique qui écarte toute perspective de revalorisation des transferts de l'Etat à moyen terme, la remise en ordre passe donc irrémédiablement par la réduction progressive des acquis. En effet, dès lors que la dynamique du flux se tarit, la seule marge de manœuvre reste le prélèvement sur le stock.

La question étant alors d'en rabattre sur les dotations les moins égalitaires soit celles compensant d'anciens impôts. Une remise en cause de la compensation des situations historiques issues de la DGF (compensation de l'ancienne taxe locale sur le chiffre d'affaire puis du versement représentatif de la taxe sur les salaires), d'anciens impôts (compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle), voire de dégrèvements dont l'absence de neutralité territoriale a été établie⁽⁹⁾ ^[13], apparaît donc incontournable sauf à rendre illusoire toutes les promesses péréquatrices.

Une piste subsidiaire pourrait être la disparition de la subvention d'équipement qu'est le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA – 6 milliards en 2011). En relevant que les dépenses locales sont sensibles à l'évolution des recettes^{(10) [14]}, elles même inégalement réparties, il n'est pas difficile de se persuader de l'effet contre-péréquateur de ce fonds, même s'il ne manque pas de légitimité dans la relation Etat/collectivités.

Suggérons ici une méthode simple et dynamique :

1. appliquée à l'enveloppe unifiée de tous ces transferts de l'Etat, on commencerait par définir une cible équitable et rationnelle de réduction des inégalités à dix ans, elle-même régulièrement ajustée. Cette objectif tiendrait compte à la fois des ressources dont disposent les collectivités et des charges exogènes particulières auxquelles elles font face.
Certes l'élaboration d'un indice synthétique mixte pour mesurer les inégalités territoriales pose de nombreuses interrogations quant aux ressources à prendre en compte, à l'objectivation des charges et à la pondération à accorder à ces différents paramètres mais de second degré dès lors que le principe politique est acquis. Paradoxalement, un tel principe de réforme globale permet mieux de contourner le jeu des intérêts particuliers.
2. partant de là, on appliquerait chaque année une correction de la distribution de la masse des transferts à raison d'une fraction de l'écart entre la cible et l'existant. Ce processus graduel donnerait ainsi une lisibilité pluriannuelle aux collectivités prélevées favorisant, à défaut de son acceptabilité, un lissage des conséquences financières que génèrera l'inévitable arbitrage entre baisse de l'offre de services et/ou recours au contribuable/usager pour la maintenir.

La dernière loi de finances aurait pu permettre une réforme ambitieuse du financement local. La porte s'est malheureusement refermée du fait des réflexes de protection des différents lobbys locaux. L'alternance et un éventuel acte III de la décentralisation offre une nouvelle séance de rattrapage, cette occasion privilégiée de retrouver le souffle des grandes lois décentralisatrices, en tirant la leçon des errements passés afin d'inventer un système financier durable, équitable et vivifiant pour la démocratie locale.

Ne pas saisir cette opportunité ne pourrait que creuser les inégalités et partant menacer un peu plus une cohésion sociale déjà largement fissurée.

Olivier Wolf, fonctionnaire territorial