UNIVERSITÉ D'ORLÉANS

HISTOIRE DES FINANCES LOCALES

DE LA RÉVOLUTION À NOS JOURS

ACTES DU COLLOQUE D'ORLÉANS
(18-19 mai 2000)

PRESSES UNIVERSITAIRES D'ORLÉANS
2003

Table ronde

Guy Gilbert :

Cette table ronde conclut ce colloque. Je voudrais d'abord remercier les personnalités éminentes qui nous font l'honneur de participer à cette table ronde.

Monsieur Jean-Pierre Fourcade, ancien ministre, sénateur-maire de Boulogne-Billancourt, président du Comité des finances locales.

Monsieur Jean-Pierre Sueur, ancien secrétaire d'État aux collectivités locales, maire d'Orléans, président de l'association des maires des grandes villes de France.

Monsieur Jacques Bonnet, président de chambre honoraire à la Cour des Comptes et qui représente ici Monsieur Pierre Joxe, premier président de la Cour.

Yves Fréville qui nous a fait l'amitié également d'assister à l'ensemble des travaux de ce colloque, sénateur de l'Ille-et-Vilaine, professeur émérite à l'université de Rennes I et spécialiste des finances locales.

Monsieur Sapin, alors ancien ministre et président du Conseil régional de la région Centre avait accepté de participer à cette table ronde et vous comprendrez que ses nouvelles fonctions l'ont empêché d'y donner suite. Nous le regrettons et il nous a demandé de l'excuser.

Permettez-moi d'introduire très brièvement le thème de cette table ronde. Je me demande s'il est à peine besoin de le faire puisque le thème au fond est double et parfaitement évident. En quoi l'histoire des finances locales éclaire-t-elle les évolutions actuellement en cours dans ce domaine ? En quoi l'histoire des finances locales conditionne-t-elle, le cas échéant, la réforme ? J'avais adressé aux participants de cette table ronde deux séries de questions. La première portait sur le poids de cette histoire des finances locales sur l'état actuel du système. La seconde série de questions porte sur la réforme des finances locales, tant sous l'aspect fiscal que sur l'aménagement des relations financières entre l'État et les collectivités, et là, les questions sont multiples et d'une grande importance : par exemple, dispose-t-on dans le nouveau contexte tracé par les dispositions du traité de Maastricht de réelles marges de manœuvres dans ce domaine ? La réforme passe-t-elle prioritairement par une réforme de la carte des collectivités qui dépensent ou qui prélèvent ou au contraire par une réforme fiscale à laquelle on pourrait procéder

sans réforme territoriale préalable ? Quel contenu donner à ces réformes ? Enfin, et peut-être de façon presque provocatrice, la réduction de l'autonomie financière des collectivités locales est-elle le point de passage obligé d'une quelconque réforme des finances locales ?

Je vous propose de nous attacher d'abord au poids de l'histoire sur l'état actuel et probablement les marges de manœuvres actuelles des finances locales. Monsieur Fourcade pouvez-vous accepter de répondre à cette question d'abord ?

Jean-Pierre Fourcade :

Nous sommes un pays très centralisé, dans lequel la puissance d'un chef de bureau du ministère de l'économie et des finances est infiniment supérieure à celle de n'importe quel élu local, aussi connu soit-il.

Depuis les lois de décentralisation la situation commence à s'inverser mais il faudra encore beaucoup de temps pour que notre pays soit vraiment un pays décentralisé sans devenir un État fédéral bien sûr.

En effet, lorsqu'on voit ce qui se passe en Allemagne, aux États-Unis, on note que la structure fédérale repose sur un pacte social entre les collectivités et l'État central. Mais ce sont les administrations centrales ou l'État fédéral qui doivent négocier avec les États fédérés. En France, c'est le contraire. Chaque collectivité territoriale se trouve face à un État central.

Notre pays n'est qu'au début d'une lente évolution en matière de décentralisation mais devra répondre à une série de problèmes.

1 – La première difficulté concerne la question de la très grande diversité de nos collectivités locales.

Je viens de m'entretenir avec mon collègue et ami le maire d'Orléans. Il est évident que, entre maires de grandes villes, avec des moyens qui ne sont pas ridicules (je ne ferais pleurer personne sur les moyens financiers de Boulogne-Billancourt), nous avons une marge de manœuvre, d'autonomie et d'initiative très grande.

Par contre, j'étais samedi dernier à un colloque dans le département de l'Isère. A cette occasion, j'ai été interpellé par le maire d'une commune de 40 habitants. Comment voulez-vous expliquer au maire d'une commune de 40 habitants qu'on peut jouer avec les lignes de trésorerie ?

En effet, la décentralisation a introduit dans le paysage institutionnel une diversité de collectivités de taille différente. Les départements dans leur quasi-totalité et les régions ont, sur le plan de leur financement et de leurs initiatives, de réelle marges de manœuvre. J'ai été amené à gérer pendant plusieurs années la région Ile-de-France. Sur le plan financier, nous avons réussi à faire de cette région un acteur financier international grâce à une politique d'emprunt sur le marché mondial. Et pourtant, face à la région Ile-de-France, la région Limousin de notre ami Savy n'a pas le même poids. C'est d'ailleurs le cas de toutes petites régions, je pense notamment aux deux régions normandes ou à la région Alsace, qui sont des régions composées de deux ou trois départements seulement.

Il en est de même sur la question de notations des collectivités par les cabinets internationaux comme *Moodys* et *Standard and Poor.* En France, on compte une vingtaine de collectivités locales seulement qui sont notées sur le plan international, avec les fameuses lettres AA, AAA...

2 – Le second point concerne notre fiscalité locale qui est obsolète. L'État a accordé aux collectivités locales des impôts qui ont vieilli. Par contre, le budget de l'État repose sur des impôts modernes, sur une trilogie : TVA – impôt sur les revenus et impôt sur les sociétés avec une pincée assez importante de taxation des produits pétroliers. De leur côté, les collectivités locales ont comme ressources : les droits d'enregistrement, la vignette, la carte grise, et puis les vieux impôts classiques, ce qui est insuffisant.

3 – Le troisième élément concerne la situation financière des collectivités locales. Les collectivités locales françaises ont bénéficié, depuis quatre ans, d'une situation financière tout à fait exceptionnelle. Cependant, je crains que l'année 2001 ne soit un peu à l'inverse de ce qui vient de se passer. Les collectivités locales qui ont une dépense globale annuelle de 750 milliards de francs sont en excédent. C'est grâce à l'excédent net des collectivités locales que la France a pu rentrer dans les critères de Maastricht. Cet excédent n'est pas considérable – il est de 0,2 % du PIB – mais il a permis de minimiser les 3,2 % de déficit de l'État. 3,2 d'un côté, 0,2 de l'autre, ça fait trois et par conséquent, miraculeusement, ça passait. La situation financière des collectivités locales est bien meilleure que celle de l'État. La dette des collectivités locales a connu un mouvement qui est peu connu. Depuis 1997, l'endettement net des communes a diminué. C'est-à-dire que depuis 1997, la courbe s'est inversée et le total des remboursements d'emprunts est supérieur aux emprunts nouveaux. Si l'État était dans cette situation, on le saurait et cela ferait l'objet d'une communication très importante.

La bonne situation financière des collectivités locales pourrait se dégrader si les taux d'intérêt remontaient. Cependant, on note que l'investissement repart un petit peu. Les années 1997 à 2000 ont été des années tout à fait exceptionnelles pendant lesquelles l'endettement global des collectivités locales a diminué et est revenu à des chiffres tout à fait acceptables. La situation des collectivités locales américaines, anglaises, allemandes ou des pays nordiques est moins bonne qu'en France. Comme disent les économistes, l'épargne nette est tout à fait satisfaisante.

4 – Dernier élément, il y a toujours eu dans les rapports financiers entre l'État central et les collectivités territoriales une très grande ambiguïté notamment en matière d'autonomie.

Nous ne sommes pas dans un système fédéral. Les collectivités locales vivent dans un système centralisé. Certes, les collectivités peuvent se gérer par elles-mêmes selon l'article 72 de la Constitution mais elles le font dans le cadre de la loi. Ainsi, n'importe quelle loi, n'importe quel article voté au petit matin dans une motion rectificative, par quelques parlementaires en séance, peut modifier assez profondément l'équilibre de telle ou telle de nos collectivités.

Je pense qu'une sorte de mouvement oscillatoire est caractéristique de l'histoire de la fiscalité locale. En effet, une année on renforce un peu les

concours de l'État aux collectivités locales, une autre année on renforce un peu leur autonomie. Les collectivités locales sont aujourd'hui les victimes d'un mouvement – je suis en désaccord avec Monsieur Sueur – de recentralisation et de diminution de l'autonomie avec la réforme de la taxe professionnelle, celle de la taxe d'habitation.

Ma dernière observation concerne le développement rapide de l'intercommunalité. Aujourd'hui, sur les 750 milliards de dépenses et donc de recettes, puisque nous avons des budgets équilibrés, et en dépit des transferts de l'État qui représentent 250 milliards sur ces 750, le poids financier de l'intercommunalité a dépassé – en volume budgétaire – celui des régions. Ceci veut dire simplement qu'il est inutile de réfléchir à ce que pourrait être le contenu d'une éventuelle réforme des différents niveaux d'administration : cette réforme est en train de se mettre en place à une vitesse extrêmement rapide. Nous avons aujourd'hui un peu plus de 1 800 regroupements de collectivités à fiscalité propre qui représentent les 2/3 de la population.

Dans le cadre de la commission Mauroy dans laquelle nous siégeons avec Monsieur Sueur, nous avons observé que d'ici 10 à 15 ans, le développement rapide de l'intercommunalité va bouleverser la carte territoriale et les problèmes financiers. Le développement de l'intercommunalité a des conséquences non négligeables. Le problème de la place du département ne manquera pas de se poser dès lors que les départements seront en face de puissantes communautés d'agglomération, communautés urbaines ou communautés de communes. En outre, que restera-t-il aux communes ? Comment vont s'organiser les rapports financiers, humains et techniques entre les communes et l'intercommunalité ?

Le point de départ de toute réflexion prospective concernant les collectivités locales doit reposer sur deux phénomènes que je considère comme essentiels. D'une part, la situation financières des collectivités locales est équilibrée et parfaitement saine face à celle de l'État ou de la Sécurité Sociale. D'autre part, le développement très rapide de l'intercommunalité va bouleverser les conditions de l'organisation du territoire et celles des financements.

Guy Gilbert :

Merci Monsieur Fourcade. Monsieur Sueur vous avez été, dirai-je, appelé il y a un instant à manifester une opinion contraire.

Jean-Pierre Fourcade :

Sur un certain point, mais pas sur tous.

Jean-Pierre Sueur :

Je remercie d'abord Monsieur Gilbert d'avoir organisé ce colloque et cette table ronde à Orléans. Je voulais dire au Président Fourcade que, sans doute, nous étions en désaccord sur un certain nombre de points ; ce qui

d'ailleurs est très important pour le bon fonctionnement d'une démocratie. En particulier sur la loi SRU pour laquelle, je crois, que nous avons pu avoir quelques différends. Pour ce qui est des finances locales elles-mêmes, je partage tout à fait son analyse sur le risque de la recentralisation et je veux expliquer pourquoi. Je crois que la décentralisation s'est traduite par un plus grand pouvoir donné, à juste titre, aux communes, aux départements et aux régions, mais aussi par l'introduction de dotations de l'État censées compenser les charges financières qui autrefois étaient la prérogative de l'État et qui sont devenues l'apanage des collectivités locales. Mais seulement, le problème qui s'est posé et qui se pose aujourd'hui de manière extrêmement lourde, c'est que ces dotations de l'État sont devenues très fortes, très importantes. L'État est le premier contribuable local. Et dans le budget de l'État il y a un budget qui est finalement équivalent ou proche de celui de tel ou tel ministère très important. Ce budget des dotations de l'État aux collectivités locales est en gros de 250 milliards de francs, ce qui n'est tout de même pas rien. Nous avons une certitude, c'est que ce chiffre va augmenter. Alors, je ne suis pas d'accord et il est dommage que Michel Sapin, retenu par d'autres fonctions (nous en sommes très heureux pour lui et pour nous), ne soit pas ici car il était l'un des rares au sein de la commission de la décentralisation à plaider pour un système, que je qualifierai « à l'allemande » ou « à l'anglaise » d'ailleurs, système dans lequel la majorité des ressources des collectivités locales proviennent de l'État. Pour ma part, je suis totalement contre cette orientation et je veux expliquer pourquoi. Je ne suis pas un grand historien comme vous l'êtes, mais ma culture politique et historique m'a appris que sous la Révolution française on avait pensé – et je crois que c'est un fondement de la République – qu'il était important que les personnes qui allaient lever l'impôt fussent élues au suffrage universel ; et on a créé cette adéquation entre le fait de lever l'impôt et de décider les dépenses d'une part et d'autre part le suffrage universel direct. Je crois qu'on a bien fait. La commune finalement, c'est l'endroit, et je parle ici en présence de l'adjoint aux finances de la ville d'Orléans, rapporteur des finances de la communauté de communes, Charles Renard, qui connaît bien ces questions, où on peut dire aux gens que l'on va augmenter un peu les impôts mais que l'on va faire telle ou telle chose, ou bien on peut leur dire « on va baisser les impôts, mais ne venez pas nous demander davantage de services » : cela, c'est finalement la substance même de la démocratie. A partir du moment où les recettes des collectivités locales viennent pour une part très importante de l'État, je crois qu'il y a quelque chose de biaisé et qui est contraire à la tradition républicaine des responsabilités des collectivités locales dans notre pays. J'aimerais ajouter qu'il y a de surcroît un étrange paradoxe. Je serais pour que les dotations de l'État aux collectivités locales existent à un niveau significatif à condition qu'elles permettent une péréquation entre les collectivités locales. A quoi cela sert-il de demander à l'État de prélever 250 milliards que pourraient très bien prélever directement les collectivités locales ? Cela pourrait servir à une chose : que l'État redistribue les ressources entre les collectivités en fonction de disparités, d'inégalités manifestes. Or, tel n'est pas le cas. C'est-à-dire que nous vivons cet étrange

paradoxe d'avoir 250 milliards de francs de dotation de l'État aux collectivités locales et d'avoir sur ces 250 milliards de francs, peut-être 6 % ou 7 % de véritable péréquation seulement. Pourquoi ? Parce que, au fil du temps, on a constitué un certain nombre d'agrégats, comme la DGF. Qu'est-ce que la DGF ? L'histoire de la DGF, il faudrait la faire. Je pense que cela a déjà été fait par Madame Bernard-Gélabert et par un certain nombre d'autres. L'histoire de la DGF, c'est finalement l'histoire de l'addition, de l'accumulation de bonnes intentions. Dans la DGF, ancienne formule, avant qu'elle ne fût réformée par Monsieur Hoeffel, il y avait le potentiel fiscal, l'effort fiscal, mais aussi le nombre de kilomètres de routes dans la commune que l'on a choisi de pondérer selon que la commune soit en plaine ou en campagne, si bien que le kilomètre de montagne comptait plus, avec certaines considérations sur le nombre de kilomètres à l'hectare également, le nombre de logements sociaux, le nombre d'élèves dans les classes et, pour les communes touristiques une dotation touristique. Et, comme on ne fait jamais les choses simplement, on a même fait deux dotations touristiques, la deuxième étant assez formidable puisqu'elle était liée au nombre de parkings. Si bien que si vous faisiez des parkings sur une commune du littoral, vous touchiez davantage que si vous faisiez des sentiers piétonniers afin de respecter le site, etc. Je passe les dotations instituteurs, les histoires des DOM-TOM, etc. Au bout du compte il ne manquait que l'âge du capitaine et seuls quelques spécialistes à la DGCL, et Jean-Pierre Fourcade bien entendu, étaient susceptibles d'appréhender la globalité du système. Ce chef d'œuvre de bonnes intentions aboutit à la non-péréquation, parce qu'il y a tellement de critères que cela devient illisible. Et avec des choses bizarres ; on a créé la DSU (dotation de solidarité urbaine) pour aider les communes contenant des quartiers en grande difficulté. Mais à chaque fois qu'à l'Assemblée ou au Sénat vous proposiez d'augmenter la DSU, il fallait augmenter à due concurrence la dotation de solidarité rurale. Cette dernière a eu deux formes. L'une d'entre elles, vous le savez, la DDR était liée aux projets de développement des différentes collectivités et une autre part était un pur et simple saupoudrage qui existe toujours sous la forme de la DSR qui, comme vous le savez, n'est pas dans la dotation forfaitaire de la DGF et qui est attribuée à 18 000 communes. Lorsqu'en France vous attribuez une dotation à 18 000 communes, autant dire que vous ne l'attribuez à personne car cela se traduit par un formidable saupoudrage. Il y a un formidable disfonctionnement et j'arrête là pour cette première intervention. On a des systèmes très compliqués de dotations de l'État aux collectivités locales, on pourrait aussi parler des fonds de péréquation de la taxe professionnelle (TP) ou de la DGE ou de la DGD. On a des systèmes assez complexes, mais la part de péréquation réelle est de l'ordre de 6 ou 7 % sur l'ensemble des systèmes, c'est pourquoi je préconise :

1. moins de dotations de l'État aux collectivités locales,

2. plus de péréquation et que dans celle-ci soit pris en compte l'effort fiscal. Car si on ne prend pas en compte l'effort fiscal cela consiste à reverser de l'argent aux communes qui ont des taux faibles de fiscalité mais qui ne sont pas forcément les communes les plus pauvres.

Je préconise que l'on fasse très attention à l'évolution actuelle parce que, voyez-vous, la réforme de la TP se traduit, année après année, par une augmentation des dotations de l'État pour compenser justement le manque à gagner de la réforme de la TP. La réforme de la taxe d'habitation (TH) avec part régionale va se traduire inéluctablement par une nouvelle compensation. Et si l'on parle de supprimer la TH ou d'en réduire encore le montant, on va encore avoir de la dotation. Je suis tout à fait contre cette orientation. Et, je crois, Jean-Pierre Fourcade le sait d'ailleurs, que dans la commission Mauroy il y a un large accord pour dire que l'autonomie fiscale des collectivités locales est un vrai enjeu de la décentralisation et de la démocratie. Je crois qu'il faut réformer les choses de telle manière que l'on accroisse l'autonomie fiscale des collectivités locales aujourd'hui.

Guy Gilbert :

Merci Monsieur Sueur. Je suis sûr qu'on y reviendra tout à l'heure. Monsieur Bonnet, quel est votre sentiment sur le poids de cette histoire des finances locales ?

Jacques Bonnet :

Mon sentiment est qu'on se trouve en présence d'un paradoxe bien français en ce sens que d'un côté, comme l'a dit le président Fourcade, grosso-modo, les finances des collectivités locales sont en ordre et ces dernières ne sont pas si mal gérées que cela. Cependant le paysage qu'offrent les collectivités locales est l'un des plus abominables mélis-mélos que l'on puisse imaginer. Compétences, responsabilités et financements sont trois notions, les unes juridiques et les autres financières, qui ne coïncident quasiment jamais. On est compétent pour des choses, mais ce n'est pas toujours celles qu'on finance ; en tout cas ce n'est pas toujours celles qu'on finance seul. On est responsable pour des choses qu'on ne finance pas et qu'on ne construit pas. Les trois notions sont totalement distinctes. On est dans un méli-mélo absolu et pour être sûr que personne ne s'y retrouve, comme les deux orateurs précédents, j'insiste sur le fait que les impôts locaux, les vieux impôts locaux, sont un monument fiscal qui devrait mériter un premier prix de la complexité.

Le trait qui me paraît essentiel, c'est un paradoxe : on est en présence d'un bon résultat mais obtenu par des moyens désastreux.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'autonomie fiscale, je ne suis pas sûr d'être de l'avis de Monsieur Sueur. Pourquoi ? L'observation des faits montre que lorsqu'on regarde ce qui se passe dans le monde, il n'y a pas de relation directe entre l'importance de l'autonomie des collectivités locales et le pourcentage de leurs ressources propres dans leurs ressources totales. Il n'y a pas de relation directe et obligatoire de ces deux éléments. C'est donc qu'à tout le moins il y a un autre élément qui vient jouer et je ne suis pas sûr par conséquent que la clé de la réelle autonomie des collectivités locales et de la responsabilité des élus locaux soit dans une autonomie fiscale forte.

Cela ne veut pas dire que je sois hostile à une autonomie fiscale forte. Cela signifie que je ne suis pas certain que ce soit une condition nécessaire et suffisante d'une bonne administration. Enfin, et histoire de faire un peu de provocation, je ne suis pas certain qu'il faille compenser toutes les inégalités. Je m'explique. Dans la vie économique actuelle, qui est une vie qui change beaucoup, la part de la fatalité géographique et historique est relativement faible et celle de l'initiative ou de l'absence d'initiative des acteurs locaux, qui sont partiellement des acteurs publics et aussi des acteurs privés, est relativement forte. Car je ne crois pas que le développement durable d'une collectivité locale ou d'une région puisse se faire par importation d'activités extérieures. Je crois non pas que cette importation est inutile mais que si elle ne s'accompagne pas d'un vivier local fort et actif, ces importations sont des cache-misère. D'ailleurs on le voit ; ces importations sont fragiles. Les gens qui sont venus de l'étranger y repartent quand les conditions changent et à ce moment-là, on se retrouve tout nu.

Donc d'une certaine manière, je crois que certaines des inégalités sont méritées et que dans une certaine mesure, par conséquent, compenser les inégalités est absurde. Pour prendre un exemple à l'étranger. Il y a trente ou quarante ans, si vous regardiez la carte des États-Unis, le sud des États-Unis était une catastrophe, Alabama était une petite ville. Aujourd'hui Alabama doit faire 1 ou 1,2 millions d'habitants et le sud des États-Unis est une région américaine dynamique. L'avenir des collectivités n'est pas directement lié à des systèmes de péréquation mais au fait que les gens se prennent par la main et règlent leurs problèmes ou non. J'accorde la part de provocation dans ce que je dis, mais je crois fermement que le développement n'est pas un article d'importation.

Guy Gilbert :

Monsieur Fréville, allez-vous répondre à ces provocations ?

Yves Fréville :

J'accepte volontiers la leçon des faits observés : La mise en perfusion d'une région peu développée sous ressources de péréquation ne suffit pas, bien évidemment, à assurer son décollage, mais elle n'est peut-être pas tout à fait inutile...

Cela étant, en matière de finances locales, il existe une tendance économique lourde qu'illustre l'évolution de la fiscalité locale dans notre pays : le développement économique génère des impôts non localisables. Or, l'impôt localisable est nécessaire à la mise en œuvre de l'autonomie locale. J'approuve tout à fait ce qu'a dit sous une autre forme Jean-Pierre Sueur sur la responsabilité financière de l'élu local face au contribuable-électeur : l'autonomie locale nécessite un bon fonctionnement d'un « marché politique local » où l'électeur juge la gestion des élus locaux au vu des impôts locaux qu'il paie et des services locaux dont il bénéficie. Mais nous avons de moins en moins d'impôts modernes localisables, donc susceptibles d'assurer un

fonctionnement correct du marché politique local. Qu'il s'agisse de l'impôt sur les sociétés ou de la TVA, ce sont des impôts déjà à l'étroit dans un cadre national : chercher à les corseter dans les limites d'une région et a fortiori d'une commune lilliputienne relève de l'impossible.

On se trouve ainsi obligé de recourir si l'on veut localiser les bases de l'impôt à des impôts anciens, caractéristiques d'une économie agricole, voire industrielle, mais certainement pas d'une économie de services. C'est ainsi que lors de la décentralisation de 1983, on a attribué aux départements les DMTO, les droits de mutation à titre onéreux frappant les transactions sur les biens immobiliers et donc localisables. Mais c'est un impôt totalement anti-économique si bien que depuis 1995, tous les gouvernements de gauche comme de droite souhaitent sinon supprimer ces droits du moins les réduire malgré leur rendement intéressant. Et faute d'impôts localisables, on est obligé de remplacer ceux que l'on supprime par des dotations globales de l'État. La première fonction des dotations n'est donc pas la péréquation, mais le partage de ressources fiscales levées à l'échelon national entre l'État et les collectivités locales.

Mais la mise en place de ces dotations globales a une dimension historique. Je me souviens d'une formule employée par le rapporteur de la Commission Guichard en 1976 – c'était je crois Bertrand Eveno –. Chaque fois que l'on veut expliquer une institution financière locale, par exemple la répartition intercommunale d'une dotation comme la dotation forfaitaire de la DGF, il faut « remonter à la nuit des temps ». Cela signifie simplement qu'il est trop compliqué d'expliquer, que cela n'en vaut pas la peine ou bien que la distribution est mystérieuse et en tout cas qu'elle répond à une certaine irrationalité qui forme la poésie de notre système financier local et dont tout le monde finalement s'accommode. Evidemment nos communes de petite superficie sont très différentes les unes des autres si bien que les écarts de situation financière par habitant se situent dans des fourchettes très ouvertes de 1 à 10, voire de 1 à 50 comme nous le disait hier Alain Guengant. Si l'on veut faire une réforme, on se heurte inévitablement au mur des « droits acquis » et il est clair qu'il faudrait un courage politique considérable pour réduire brutalement - de 20 % ou de 30 % les ressources des communes les mieux loties qui ont l'habitude de construire le budget sur une large base financière. De telle sorte que chaque fois qu'une réforme est tentée, on l'assortit de clauses de protection, de mécanismes de garantie qui jouent dotation par dotation et dont la résultante est totalement incompréhensible et irrationnelle. Voilà, je pense, la part de l'histoire au niveau micro.

Alors, seconde question, puisqu'il s'agit d'un partage global des ressources, l'État fait-il son devoir ? Globalement et même si cette réponse peut surprendre certains, je pense que oui. Quand on refait défiler les événements du dernier demi siècle, on constate que la part des ressources fiscales affectée par l'État aux collectivités locales a crû alors que celle qu'il conservait pour ses besoins propre a diminué. Nous avons donc eu une politique générale de tous les gouvernements favorable à une plus grande décentralisation financière. Mais ce qui me paraît être l'échec de l'État, c'est qu'il n'a jamais su construire un système de répartition rationnelle d'une enveloppe

qui a fortement augmenté (1,5 point de PIB en plus, c'est énorme !). Prenons l'exemple des quinze dernières années, l'augmentation de la participation de l'État a pris essentiellement la forme de dégrèvements ou d'exonérations législatifs d'impôts locaux. Comme on ne savait plus ou que l'on n'avait pas le courage politique de moderniser nos impôts locaux anciens assis sur des valeurs cadastrales, sur des évaluations surannées du capital physique des entreprises, on a fabriqué les monstres fiscaux dont parlait Monsieur le Président Bonnet en mariant revenu et valeur cadastrale du logement pour la taxe d'habitation, valeur ajoutée et salaires pour la taxe professionnelle. L'imagination du législateur est sans limite en ce domaine. Puis on a cherché à rendre ces monstres viables en en faisant supporter une partie du coût par l'État, c'est-à-dire le contribuable national, sous forme d'allégements divers. Le coût de ces allégements et dégrèvements divers a tellement augmenté ces dernières années qu'il a entraîné une stagnation des dotations globales « sous enveloppe » car l'État, étant soumis à une contrainte financière globale, s'est vu obligé de pratiquer une politique de « vases communicants » au détriment de dotations comme la DGF.

Si notre système financier local est si peu péréquateur, comme l'indiquait tout à l'heure Monsieur Sueur, c'est donc pour deux raisons ; c'est d'abord parce que les dotations péréquatrices n'ont pas globalement augmenté de volume ; c'est ensuite parce que le mécanisme des dégrèvements en pleine expansion est, lui, franchement contre-péréquateur ; en effet lorsqu'on fait payer un impôt local par l'État aux lieu et place du contribuable local ainsi dégrevé, c'est en général au bénéfice des collectivités les mieux dotées en taxe professionnelle ou de celles ayant les niveaux de dépenses les plus élevés. Les dégrèvements de taxe d'habitation ne profitent pas aux habitants de la Lozère, mais à ceux des grandes villes du midi comme Nice.

Jean-Pierre Fourcade :

Je voudrais simplement faire deux observations. Je suis tout à fait d'accord avec Monsieur Sueur et par conséquent je n'ai pas de commentaires à faire sur ce qu'il a dit, mais, par rapport aux propos de Monsieur Bonnet et de mon collègue Yves Fréville, j'ai deux bémols.

Premier bémol : il ne faut pas oublier que depuis la décentralisation, l'État s'est déchargé sur les collectivités locales de la plus grande partie de la responsabilité du financement des investissements du pays. Avant la décentralisation, dans les années 75, quand j'exerçais des fonctions ministérielles, l'État finançait les 2/3 des équipements de la vie collective et les collectivités locales participaient. Ce qui veut dire que la toute puissance des chefs de bureau imposait tel et tel style, parce que l'État maniait à la fois la norme et les subventions et pouvait organiser la vie collective. Depuis la décentralisation, l'État s'est complètement retiré de ce financement et aujourd'hui les quatre niveaux de collectivités territoriales financent les 2/3 de l'investissement collectif. L'État a gardé les investissements militaires qui sont réduits chaque année. Plus le programme s'allonge, plus le collectif augmente, c'est une loi générale. Je ne sais pas quel prix coûtera le char Leclerc lorsqu'il sera fabriqué en série !

C'est-à-dire qu'aujourd'hui, notre mécanisme d'alimentation financière n'est pas du tout cohérent avec nos responsabilités réelles, en matière scolaire, en matière sanitaire, en matière de lutte contre les pollutions, en matière de transports, etc., et cela continue dans le texte SRU que nous venons de finir. L'État transfère aux régions de nouvelles responsabilités en matière de chemins de fer. Ce transfert explique un certain nombre de difficultés. Nous finançons les 2/3 des investissements. C'est un phénomène assez rare dans l'ensemble des États européens.

Et deuxième élément : l'État a une tendance irrépressible à faire des allègements aux contribuables sur les impôts locaux. Quand Monsieur Juppé a voulu faire quelque chose en faveur des entreprises, il a fait un abattement global de la taxe professionnelle. Cet abattement global, le fameux 16 % des bases, il avait été juré aux collectivités locales bien entendu qu'il n'y aurait pas d'incidence et qu'on transformerait cet abattement en dotation. Quelques années après, on s'aperçoit que cette dotation, la fameuse DCTP, est devenue une variable d'ajustement des programmes annuels de stabilité ou de solidarité et que, par conséquent, pour un certain nombre de communes, on est parti à donner des milliards ; on est aujourd'hui à 8 et on tend vers epsilon. Tout de même cette année, il y a le phénomène bien connu de la cagnotte. Tout le monde en parle. L'État pourrait réduire ses impôt. Non, on choisit la taxe d'habitation. Il est évident que cette tendance irrépressible de l'État à faire des allègements sur le dos des impôts locaux accroît les difficultés et renforce la complexité de la fiscalité locale.

Deuxièmement, toute réforme fiscale passera forcément par un partage global et sérieux de l'ensemble de la politique fiscale sous la forme d'un pacte. Christian Poncelet a proposé une réforme constitutionnelle qui ressemble à celle qui existe dans les États fédéraux. Au Danemark, pays dans lequel il n'y a pas de fiscalité locale, tous les deux ou trois ans, il y a une discussion entre les représentants des collectivités et ceux de l'État pour se mettre d'accord sur le partage de l'ensemble des ressources entre les trois niveaux.

Une fois que l'on s'est mis d'accord, on exécute pendant trois ans puis, trois ans après on voit ce qui se passe, on mesure, on modifie. C'est un système qui n'est pas encore tout à fait concevable dans notre pays, puisqu'on change les barèmes, les données et les grilles tous les six mois. Il est un peu difficile d'instaurer un système fiscal valable trois ans. Pour respecter un objectif à très long terme, il faut vraiment beaucoup de sagesse.

La responsabilité de 3/4 de l'investissement public et l'aggravation de la complexité de notre système fiscal créent un certain nombre de difficultés qui expliquent le méli-mélo que décrivait Monsieur Bonnet. Méli-mélo qui n'est quand même pas effroyable. Monsieur Bonnet a dit le mot terrible « abominable ». Non, ce n'est pas abominable. Lorsqu'on regarde comment sont financés les collectivités américaines !... Elles sont financées par les fameuses *junk bonds* obligataires qui font l'objet de marchés secondaires et dans lequel on ruine un certain nombre d'épargnants. C'est beaucoup plus abominable. Nous n'en sommes pas là, donc je crois que le mot abominable me paraît un peu fort.

Jacques Bonnet :

C'est intellectuellement abominable.

Jean-Pierre Fourcade :

Oui, voilà, c'est ça !

Guy Gilbert :

Monsieur Sueur, vous vouliez réagir !

Jean-Pierre Sueur :

Oui, je souhaite réagir car une phrase a été prononcée par Monsieur Jacques Bonnet à laquelle je souhaite apporter deux réponses. Je souhaite l'apporter cordialement mais l'apporter tout de même. Vous vous êtes interrogé pour savoir si, après tout, je vous cite « il était bon de réparer toutes les injustices ».

Jacques Bonnet :

Les inégalités !

Jean-Pierre Sueur :

Vous avez dit les injustices. Mais disons les inégalités. Cette phrase me fait un peu bondir sur ma chaise car je me demande comment on peut poser une telle question ! Nous sommes dans une république qui s'honore d'avoir instauré l'égalité comme l'un de ses principes fondateurs. Et nous nous devons, bien entendu, de réparer les inégalités et les injustices. Nous sommes là pour ça ; sinon, ce ne serait pas la peine de s'occuper de la politique.

Alors, je vois bien ce qu'il y a dans votre question. Bien entendu, s'il s'agit de développer un système égalisateur, niveleur qui ferait que la paresse serait autant récompensée que la vertu et le travail, que l'initiative serait dissuadée, que le régime de l'assistance serait généralisé, je serais le premier à m'insurger contre un tel système dont on connaît les effets. Mais enfin, trouvez-vous normal qu'en vertu de la sainte, sacrée liberté des collectivités locales à laquelle nous sommes tous très attachés, Monsieur le maire de Neuilly et son conseil municipal décident librement chaque année que le taux de la taxe d'habitation dans cette commune sera de 4 %. Et Monsieur le maire de Sarcelles décide librement avec son conseil municipal que le taux de taxe d'habitation sera de 20 %. Pourquoi faut-il que les uns paient 4 % et les autres 20 % ? Cela est-il juste ? Moi, je dis non ! Et quand je vois Monsieur le maire de Clichy-sous-Bois, Monsieur Dilin, qui m'explique qu'il a uniquement des quartiers difficiles, des copropriétés dégradées et

qu'il a très peu de taxe professionnelle, il ne sait comment faire, sinon aller voire le ministre de l'Intérieur ou de la ville ou je ne sais qui pour essayer de trouver un peu d'argent. Je dis qu'il y a une impérieuse nécessité de mettre en œuvre le principe d'égalité mais que, bien sûr, ce principe d'égalité doit aller de pair avec l'autonomie, la liberté, l'indépendance en quelque sorte des collectivités locales. Alors comment ? Eh bien, il me paraît extrêmement juste qu'existent de vrais systèmes de péréquation. Parce que les ressources des collectivités ne sont pas proportionnelles à leurs charges. Vous avez des collectivités qui ont beaucoup de ressources et peu de charges. Et c'est pourquoi je plaide pour qu'il y ait, en effet, davantage de péréquation. Est-il normal que dans le même département français les recettes par habitant des communes varient de 1 à 29, la commune la plus aisée recevant 29 fois plus par habitant que la commune la plus pauvre ? Je ne crois pas, très franchement, que ce soit dû à la vertu de la commune la plus aisée et à la paresse de la commune la plus pauvre. Alors faisons très attention. Il ne faut pas, naturellement, que dans ces systèmes de péréquation nous privilégions la paresse fiscale parce qu'alors, il y a un certain nombre de communes, notamment petites, de ce pays qui toucheront beaucoup par la péréquation au motif tout simple qu'elles ne prélèvent pas l'impôt qu'elles pourraient prélever eu égard au potentiel fiscal qui est le leur. Je crois qu'il est nécessaire qu'il y ait de la compensation. Je pense aussi qu'il est très nécessaire qu'il y ait moins de ces dotations et je suis d'accord pour dire que la réforme de la TP, en particulier, et ce qu'a dit Monsieur Fourcade est vrai. Sur la DCTP nous avons entendu Madame Parly nous expliquer que la réforme de la TP se traduirait par un abondement de la DCTP. Mais nous savons que la DCTP, qui était le conglomérat des compensations annoncées par les différents gouvernements, est devenue la banalité des variables d'ajustement. C'est-à-dire que chaque fois qu'il y a un problème on touche à la DCTP. Je suis contre ce système. Je suis pour qu'il y ait une plus grande marge d'autonomie des collectivités locales, pour que l'État s'occupe moins des finances des collectivités locales, mais pour que l'État fasse uniquement ce qu'il a à faire. Et ce qu'il a à faire c'est justement la péréquation. Donc moins de dotations et plus de péréquation. Voilà ce que je tenais à dire !

Jean-Pierre Fourcade :

Oui, moi je suis d'accord avec le principe posé par Jean-Pierre Sueur, un vrai système de péréquation. Mais on ne peut faire fonctionner ce système de péréquation que s'il s'appuie sur un vrai système fiscal. Si le système fiscal repose sur des sables mouvants, le plus beau système de péréquation que l'on peut imaginer s'écroulera. C'est exactement ce qui se passe actuellement. Pourquoi ce système fiscal ne tient-il pas debout ? Il ne tient pas debout pour deux raisons.

Tout d'abord, il est miné de l'intérieur par l'absence de réforme ou par des réformes qui connaissent des limites. Quel va être le sens d'un maintien d'une taxe professionnelle qui repose uniquement sur le capital ? Tout le monde se rend très bien compte qu'aujourd'hui quand le système de la taxe

professionnelle reposera uniquement sur le capital, il sera tellement devenu imbécile qu'il ne pourra être que définitivement supprimé.

La deuxième chose concerne les impôts-ménages. Ils reposent sur des bases qui datent au mieux de 1970 et qui n'ont aucun sens. Prenons, par exemple, le cas de Lille. C'est une agglomération où le taux de taxe d'habitation est parmi les plus élevés de France. Il dépasse les 30 %. Il faut savoir que les valeurs locatives de la région lilloise sont inférieures de moitié à ce que l'on peut constater dans d'autres agglomérations. Vouloir faire reposer un système fiscal et un système de péréquation sur les valeurs locatives cadastrales n'a pas de sens. Il faut savoir quel est le périmètre que nous allons donner aux impôts locaux et ensuite il faut savoir comment réformer les bases de ces impôts locaux.

C'est cela qui fait que le système des impôts s'écroule de façon interne.

Notre système est miné de l'extérieur aussi par les allègements fiscaux décidés par l'État. Tant que l'État poursuivra cette politique, on ne pourra pas construire de système de péréquation efficace.

Guy Gilbert :

J'entends là des propos qui sont quand même assez contradictoires.

D'un côté certaines propositions poussent à réformer des bases, de l'autre à réformer la carte. Encore que je sois assez surpris de voir qu'au fond, le problème de périmètre, j'entends au sens spatial ou géographique du terme, n'est pas vraiment au centre sauf peut-être au début de votre intervention où vous avez dit « *la réforme on la voit sous nos yeux ; c'est celle qui est en marche avec la montée en puissance des intercommunalités* ». Mais cette réforme de la carte des collectivités qui dépensent et qui prélèvent ne m'a pas semblé être au centre de ce que vous disiez les uns et les autres. Est-ce un problème prioritaire ou un problème secondaire ?

Jean-Pierre Fourcade :

Il est de bon ton dans tous les milieux de critiquer la taxe professionnelle. Comme j'en ai été l'auteur, je dois quand même présenter une défense. Je rappelle qu'avant la taxe professionnelle nous avions la patente. Le principe de la patente, c'était une taxation différentielle selon les catégories de production et d'activités qui remontait à une époque intermédiaire entre le Moyen-Age et l'époque de François Ier, avec des ajouts et des modifications. Il était absolument impossible d'envisager une économie fiscale des collectivités locales avec un impôt aussi archaïque. Quand j'ai présenté au Parlement la réforme, il y a eu trois grands débats et c'est amusant, 25 ans après, de voir ces débats.

Premier débat : faut-il ou non qu'il y ait des taux applicables à chaque commune ? Doit-on envisager que 36 000 communes soient dans d'une situation de matière fiscale extrêmement variable d'une commune à l'autre ?

Or, pour les deux rapporteurs des deux commissions des finances de l'époque, il est impossible qu'on puisse remplacer la patente par un impôt

qui ne soit pas communal. Ainsi, le principe de diversité des taux communaux a-t-il été accepté.

L'intercommunalité nous permettra d'éviter des distorsions de taux moins importantes. Je suis en train d'essayer de mettre en place une communauté d'agglomération. Il est clair que les taux de taxe professionnelle vont de 5 à 14 % selon les communes. Le vrai problème qui se pose n'est pas tellement celui de l'uniformisation des taux que celui de savoir ce que l'on met dans les dépenses communes. Est-ce que l'on y met les ordures, est-ce qu'on y met la voirie, est-ce qu'on y met l'installation pour les eaux usées, est-ce qu'on y met les installations sportives, culturelles ?

Avec les communautés urbaines, d'agglomération, nous arriverons, je crois, à une amélioration en matière de taxe professionnelle avec une différentiation du taux beaucoup moins forte. C'était le premier débat mais il y a une solution.

Le deuxième débat était de savoir si l'on prenait en compte tous les résultats comptables des entreprises, y compris les bénéfices ou si l'on conservait uniquement les salaires et les investissements ? Nous avons beaucoup discuté mais finalement on a écarté la notion de revenu. Et pourtant, il faut reconnaître que le fait de prendre en compte les revenus, salaires et investissements donne des résultats moins absurdes que lorsqu'on se contente de taxer les investissements et les salaires. C'est pourquoi, je considère que si l'on réduit la taxe professionnelle à l'unique part en capital, les collectivités seront de plus en plus fragilisées. Je signale quand même qu'en supprimant la part salaire il reste tout de même 100 milliards de taxe professionnelle qui vont peser sur les entreprises, 120 même l'année prochaine.

Troisième grand débat, s'agissant des investissements, le problème était de savoir si l'on acceptait la notion d'amortissement ou non. Le gros défaut de la taxe professionnelle, à mon avis, est le fait que l'on taxe des valeurs historiques. Prenons une entreprise de transports, on taxe la valeur historique du camion. Mais cinq ans après, la valeur de ce camion a diminué, puisqu'il a été amorti. Par conséquent, le vrai débat sur le problème de la part capital de la taxe professionnelle, est de savoir si l'on accepte ou non l'amortissement et si l'on taxe les entreprises sur des valeurs réelles ou sur des valeurs historiques.

On n'a pas voulu trancher ce débat. On est toujours en valeur historique. Si nous voulons conserver une taxation sur les entreprises, je crois qu'il faut la baser sur deux éléments : la valeur locative des installations immobilières et la valeur réelle, la valeur comptable des investissements, en tenant compte de l'amortissement.

On peut faire un certain nombre de réformes, mais dès qu'on se lance dans un système comme celui-ci, chacun prend sa machine à calculer...

Guy Gilbert :

Mais si vous introduisez l'amortissement et si vous résolvez raisonnablement le problème de la localisation des amortissements, ne sommes-nous pas conduits à quelque chose qui ressemblerait à une nationalisation de la taxe

professionnelle ou en tout cas une limitation du nombre des entités susceptibles de lever la taxe professionnelle ?

Jean-Pierre Fourcade :

C'est certain, c'est obligé !

Yves Fréville :

Je représente un département, l'Ille-et-Vilaine, où les 3/4 et bientôt les 4/5 de la population appartiennent à des groupements de communes ayant opté pour la taxe professionnelle unique, c'est-à-dire pour une taxe professionnelle levée en totalité au niveau intercommunal à un taux unique. Pourquoi ? Je pense que les maires ont tous très bien compris que c'était la seule façon pour eux d'éviter la transformation de la taxe professionnelle en un impôt national réparti arbitrairement par l'État. Ce n'est évidemment pas la seule raison. Mais le choix aujourd'hui est entre une taxe professionnelle, impôt national redistribué, et une taxe professionnelle intercommunale.

Jean-Pierre Sueur :

Oui, suite à ce que disait Monsieur Fréville tout à l'heure, je ne suis pas sceptique quant à la possibilité de maintenir, et de développer d'ailleurs, une imposition locale. Je crois qu'aujourd'hui, nous sommes dans une phase de l'histoire où on dit *« il faut baisser les impôts »*. Il faut baisser les impôts est la proposition la plus simple que puisse faire chaque personnage politique. Ce n'est pas très compliqué à dire et c'est en général bien reçu. Mais, on ne peut tout de même pas dire qu'il s'agisse d'une nouveauté considérable, quelque chose de bouleversant. Je crois que la vraie question, c'est, bien sûr, de baisser les impôts, ce qui est toujours très agréable, mais c'est surtout que les impôts soient plus justes et mieux adaptés. Et à cet égard, je serais tout à fait contre les systèmes qui aboutiraient à la suppression des impôts locaux. Je crois, au contraire, qu'il faut que l'on spécialise les impôts locaux et l'orientation qui est mise en œuvre, qui était déjà mise en œuvre avec les communautés de villes, mais qui était sans doute trop osée à l'époque, qui maintenant a du succès avec les communautés d'agglomération, c'est de dire qu'il faut un impôt économique local raisonnable et perçu au niveau de l'agglomération. Cela aura des effets très considérables en matière d'aménagement du territoire car les rivalités entre les communes proches, voisines en matière de taxe professionnelle ont produit de grands sinistres en matière d'entrée de ville, de mitage, de non-aménagement ou de déménagement du territoire, comme vous voulez, et des rentes de situation absolument injustifiées. Il est évident qu'aujourd'hui dans beaucoup d'agglomérations, c'est la ville-centre qui a le taux de taxe professionnelle le plus élevé. Donc les gens de la première périphérie, de la première couronne disent « venez chez nous, c'est moins cher ! », mais les gens qui sont à 5 km, disent « venez chez nous, c'est encore moins cher ! ». Et ceux qui sont à 10 km disent « venez chez

nous, parce que le taux de taxe professionnelle est de 4 ou de 5 ! » On va chez eux, mais ensuite, les mêmes chers collègues maires se retournent vers l'intercommunalité en disant qu'il faut faire des routes, des réseaux, des équipements. Donc le gain marginal du maire de la commune située à 10 km, qui peut se financer une piscine et deux salles des fêtes parce qu'il a un taux bas, est une perte réelle pour la collectivité en matière de cohérence dans l'aménagement et de coût des équipements sur l'ensemble du territoire. Donc je crois qu'il est raisonnable qu'il y ait un impôt économique et il me paraît judicieux de prélever cet impôt au niveau de l'agglomération. Deuxièmement, au niveau des communes, je pense que c'est bien qu'il y ait un ou deux impôts-ménages sur le foncier bâti, sur le foncier non-bâti, la taxe d'habitation, mais à condition que l'on fasse preuve aussi d'un certain courage. La non-réforme des valeurs locatives est une grande défaite politique dans ce pays, à mon sens. Que les ministres des finances ou les secrétaires d'État soient de droite ou de gauche, on a toujours reculé. On finira par reculer définitivement parce qu'on dira que de toute façon les estimations, les évaluations sont caduques, alors qu'il faut mettre en place un système où les gens paieront de manière plus juste ; c'est tout de même le bon sens ! Eventuellement, on peut aussi – cela a été proposé par beaucoup de gens, par Edmond Hervé je crois la dernière fois – prendre en compte pour une part les revenus dans la taxe d'habitation, pourquoi pas ? Mais ce qui est absurde, et je crois l'avoir dit quelques fois au Gouvernement. L'idée de baisser la taxe d'habitation dans les régions m'intéresse ! Mais ce qui m'intéresse surtout, c'est de savoir quelle est la perspective politique dans laquelle ça se place ; c'est-à-dire comment réforme-t-on la fiscalité locale ? Et en quoi cet acte s'intègre dans la réforme de la fiscalité locale ? Pour cela, je crois qu'on a manqué singulièrement, tout gouvernement et toute majorité confondus, de courage dans ce pays.

Jean-Pierre Fourcade :

Je suis totalement de l'avis de Jean-Pierre Sueur. Le vrai blocage, c'est le fait que l'État n'a pas voulu prendre en charge la période transitoire pendant laquelle nous passions de l'ancien système au nouveau. Mais quand je vois qu'on va dépenser 11 milliards cette année pour la taxe d'habitation alors qu'avec 2 ou 3 on pouvait faire l'opération de financer la période transitoire, je crois vraiment qu'on est passé à côté d'une réforme importante.

Guy Gilbert :

Oui et je crois que le rapport recette réelle de fonctionnement sur dettes, charge de la dette, si vous voulez, sur recette réelle de fonctionnement reste grosso-modo stable macro-économiquement. On pourrait peut-être prendre quelques questions, je suis sûr que vous en avez de nombreuses ! Oui, Monsieur ?

X. :

Chaque fois on dit que les bases, les impositions des taxes locales sont vieilles et au-delà de la fiscalité ? Qu'est-ce qu'on attend ?

(Rires dans la salle)

Guy Gilbert :

Puis-je rebondir sur cette question et ajouter mon grain de sel ? Pensez-vous que le fractionnement territorial, l'empilement des collectivités susceptibles de voter des impôts locaux avec une assez grande marge de manœuvre, est un facteur de blocage ?

Jean-Pierre Fourcade :

Réponse : oui. Et dans les travaux de la commission Mauroy, comme nous l'avons annoncé il y a quinze jours, nous pensons que les trois principes autour desquels nous devons organiser la réforme de la fiscalité locale sont :

– l'autonomie, que Jean-Pierre Sueur a plaidée parfaitement,

– la spécialisation par niveau de manière à essayer d'obtenir une politique fiscale propre à chaque niveau de responsabilité,

– la péréquation à partir des dotations budgétaires car là aussi, les 250 milliards sont répartis de manière un peu compliquée et dans des conditions qui ne sont pas très claires.

La spécialisation est le point le plus difficile puisque chacun tient à tous ses impôts. Il faut que chaque collectivité ait un impôt principal et quelques impôts annexes. Nous pensons, par exemple, que l'on pourrait parfaitement remplacer la part régionale de la taxe d'habitation par la possibilité pour les régions de lever quelques centimes sur l'essence et les produits pétroliers. Cette possibilité pourrait aller entre 1 et 10 centimes selon les régions.

La grande difficulté concerne les départements. Les départements vivent beaucoup avec la taxe professionnelle et avec la fiscalité des ménages. On peut très bien organiser au niveau communal le maintien de la taxe foncière et de la taxe d'habitation revues et au niveau intercommunal la taxe professionnelle. C'est au niveau du département que la recherche d'une ressource fiscale n'a pas abouti. Il va falloir travailler pour trouver une solution pour les départements.

Yves Fréville :

Je pense que le problème de la spécialisation fiscale ne se pose pas en termes de tout ou rien. La spécialisation peut être modulée. Rien n'interdit qu'un impôt, la taxe d'habitation par exemple, soit attribué à deux niveaux de collectivités. Mais dans le premier, les départements, il sera levé à un taux fixe identique partout alors que dans le second niveau, celui des communes, les conseils municipaux auront la liberté d'en fixer le taux marginal. Chacun

saura que le responsable du taux de la taxe d'habitation, c'est le maire même si une partie de l'impôt va au département. Il faut bien entendu adopter la solution inverse pour la taxe foncière et tout le monde saura que le responsable du taux de la taxe foncière, c'est le Président du Conseil général, quand bien même une fraction de cette taxe est perçue par les communes.

On ne doit pas oublier non plus le coût de la perception des impôts locaux ; plus un impôt a un faible rendement, plus son coût de perception est élevé. On a ainsi intérêt à avoir une base commune à la taxe d'habitation et à la taxe foncière bâtie.

Frédéric Tristram :

Avec une dimension historique, j'ai le sentiment qu'on est arrivé aujourd'hui à un point de non-retour dans le blocage et la non-réforme du système fiscal local, et au-delà d'une nuance politique, il semble, après tous les discours des analystes qu'il y a un point de convergence, une volonté de réforme tout à fait remarquable, comme on ne l'a jamais connue dans l'histoire.

Il me semble qu'après vingt ans de décentralisation on soit arrivé à digérer ces réformes. Et peut-être avec la dimension du facteur de l'élection, le plan électoral qui entre en ligne de compte, qui a aussi, du fait de ses limites, l'explication de ce désendettement, de cette situation tout à fait extraordinaire des finances locales, que les politiques d'ailleurs ne mettent pas suffisamment en avant. Peut-être aussi bien sûr grâce au rôle des Chambres régionales des comptes qui participent à cet assainissement. Il me semble qu'on est arrivé, c'est la question que je me pose, à un moment clé de notre histoire, ou peut-être l'occasion manquée qui est davantage posée à la conjoncture politique, avec les changements de Gouvernement notamment, on arrivera peut-être, d'ici peu de temps, à trouver une solution.

Jean-Pierre Fourcade :

C'est plus facile de faire des réformes fiscales en période de forte croissance qu'en période de stabilité ou de décrue. Car à ce moment-là, il est impossible d'avoir le moindre retard. Toute réforme est très rigoureuse. Dans une perspective où nous partons d'un taux de prélèvement global très fort, notre objectif est de le baisser. Il est plus facile de faire un certain nombre de réformes. Là, je crois que nous sommes tous d'accord.

Deuxièmement, la thèse que développait M. Sapin au sein de la commission Mauroy était de dire qu'il était contre l'autonomie fiscale parce qu'il est impossible de maintenir l'autonomie fiscale avec le système fiscal actuel.

Par conséquent, si nous voulons obtenir l'autonomie à laquelle nous croyons, parce qu'elle est un élément traditionnel, culturel de notre organisation territoriale, il faut faire un certain nombre de réformes. Et je pense qu'on doit faire ces réformes en modifiant les bases de la taxe foncière et de la taxe d'habitation. La question qui se pose est de savoir s'il ne faut pas supprimer la valeur locative et la remplacer, comme le font les Anglo-

Saxons, par la valeur vénale. En Angleterre, la taxe foncière est calculée sur la valeur vénale au m^2. Les Canadiens, par exemple, ont un système qui marche très bien. Alors je me demande si le problème n'est pas de passer, pour la taxe foncière (la taxe d'habitation aura d'autres systèmes) à une valeur vénale au m^2 qui soit un impôt déclaratif sous la responsabilité des contribuables. On aurait donc un système de contrôle des déclarations qui serait beaucoup moins compliqué que les systèmes actuels (classification des immeubles...). Enfin, un certain nombre d'entre nous ont fait fonctionner des commissions locales d'impôts directs. La bagarre que l'on peut avoir pour savoir si on place cet immeuble dans telle ou telle catégorie (3, 4, 4A, B ou 5) est quelque chose de tout à fait extraordinaire ! Il faut donc changer tout cela. Je crois que l'on peut passer à un système de taxe foncière sur les propriétés bâties à partir de la valeur vénale, ce qui permettra de réaliser davantage d'égalité des conditions. Car il est vrai que la valeur vénale dans une petite commune n'est pas la même que dans une banlieue de grande ville. Les écarts seront plus naturels et il me semble qu'on donnerait alors aux collectivités un impôt qui soit directement lié à l'évolution de l'activité et au dynamisme de la ville. Et, on aurait un système de base fiscale pour la collectivité beaucoup plus équilibré ou plus correct que le système actuel.

Guy Gilbert :

Je pense que cette opinion n'est pas partagée par tout le monde. M. Fréville n'est pas d'accord !

Yves Fréville :

Le choix de la valeur vénale comme base, c'était la vieille idée du ministère de l'équipement à la fin des années soixante... pardon ?

Guy Gilbert :

La vieille idée d'Henry George.

Yves Fréville :

Oui. Cela dit, la vieille idée d'Henry George sera difficile à mettre en place. On ne doit pas confondre valeur locative (le loyer réel) et valeur vénale (la valeur à la vente de l'immeuble). Or la valeur locative n'est pas nécessairement proportionnelle à la valeur vénale. Une vieille bicoque, propriété depuis longtemps d'une vieille dame, peut avoir une valeur locative faible mais une valeur vénale forte si elle est située dans un quartier prisé où il sera tentant pour un promoteur de la démolir pour construire un nouvel immeuble. Faut-il imposer cette vieille dame sur la valeur vénale pour l'inciter à partir, parce qu'elle ne pourra pas payer l'impôt ?

Jean-Pierre Fourcade :

Je ne le pense que pour le foncier bâti, mais pas pour la taxe d'habitation. La taxe d'habitation, je l'avais un peu plus axée sur le revenu.

Yves Fréville :

Ça, je suis assez d'accord !

Guy Gilbert :

Monsieur Bonnet un mot de conclusion ?

Jacques Bonnet :

Non, je crois finalement que nous arrivons au fond à une espèce de consensus en ce sens que si on veut obtenir une véritable réforme des collectivités locales, les problèmes des frontières à l'intérieur desquelles sont établies les taxes d'habitation sont importants. Cela me paraît relativement clair. Deuxièmement, il apparaît également relativement clair que le système actuel de péréquation ne remplit pas son office parce que les montants en jeu sont dérisoires et parce que les motifs de péréquation sont d'une telle diversité, d'une telle complexité que personne au monde ne peut s'y retrouver. D'ailleurs, personne au monde ne s'y retrouve. Il y a quelques années, en fait au début des années 90, l'ordinateur de l'Intérieur a fait des bêtises et il a conduit à une dotation générale de fonctionnement qui était totalement fausse. Les uns ont reçu dix millions en plus, les autres cinq millions en moins. Personne ne s'en est aperçu. Les gens bénéficiaires ont accepté l'aubaine, ceux qui étaient déficitaires ont dit « mais que se passe-t-il ? ». De ce fait, au bout de quelques temps, le ministère de l'Intérieur s'est frotté le crâne et a dit « zut, l'ordinateur a fait des bêtises ! » Mais personne à la sortie de l'ordinateur n'était capable de se rendre compte de l'erreur. Il y a donc là encore visiblement un système à réformer. J'espère malgré tout que la nécessité aidant, l'Europe poussant, l'économie se développant, on arrivera dans des délais français, c'est-à-dire lents, à une réforme. Je ne suis pas sûr qu'il ne serait pas plus facile de la faire sans la vivre, c'est-à-dire sans la faire, mais je crois qu'on peut y arriver.

Guy Gilbert :

Merci M. Bonnet. M. Sueur un mot de conclusion, un chant pour la péréquation ?

Jean-Pierre Sueur :

Non, non pas de chant funèbre. (rires)

Je ne suis pas d'accord avec M. Bonnet et je le dis encore cordialement. C'est vrai que tout cela est complexe, que les ordinateurs peuvent se

tromper. Mais ils sont tout de même de plus en plus fiables et la DGCL a beaucoup de talent. Mais je ne crois pas qu'au nom de la complexité des choses on doive renoncer à toute réforme et à tout changement. Je crois qu'il est tout à fait possible de reconstruire une fiscalité locale dans ce pays. Je pense que la révolution tranquille de l'intercommunalité, qui est une véritable révolution parce que le fait qu'en dix ans – vous êtes des historiens du droit et des institutions – 1 600 communautés de communes constituées dans la France entière, le fait qu'une part très importante de la population soit maintenant dotée d'une intercommunalité à fiscalité propre est un changement considérable. Il est inévitable que cela change les institutions et notamment l'organisation des départements. Je crois qu'il est inévitable que la nouvelle « donne » de la fiscalité locale prenne en compte ce phénomène. Donc, je suis pour un impôt économique prélevé au niveau de l'agglomération dans des conditions qui sont, naturellement, à redéfinir. Je suis pour une réforme de l'impôt-ménage prélevé par les communes et je suis assez d'accord avec Jean-Pierre Fourcade sur le fait qu'on pourrait prendre en compte une part de revenu dans le calcul de cet impôt. Mais tout cela renvoie naturellement à des questions strictement politiques. C'est-à-dire qu'il faut faire ces réformes dans un pays où il y a toujours des élections qui sont de bonnes raisons de ne pas réformer. Vous savez, le problème principal de ce pays, c'est la difficulté de réformer ! Il y a toujours beaucoup de raisons pour ne pas réformer. Et là, on a un champ très réel pour la réforme et on a, comme toujours, des quantités de raisons de ne pas être courageux. Je crois qu'il faut être courageux et que c'est une nécessité absolue pour la décentralisation. Je ne crois absolument pas que la décentralisation puisse se prolonger, se développer, ce qui est nécessaire, s'il n'y a pas une autonomie fiscale accrue des collectivités locales.

Guy Gilbert :

Monsieur Fréville, un mot de conclusion ?

Yves Fréville :

Je suis dans l'ensemble d'accord avec ce qui vient d'être dit. J'ajouterai seulement une chose : Il ne suffira pas de rénover la fiscalité locale suivant les principes qui viennent d'être exposés. Il faudra de plus refondre le système des dotations en l'unifiant et surtout en l'adaptant à ce système fiscal rénové. Il faudra pour cela cesser de se référer aux « droits acquis » et de se baser sur des répartitions d'impôts disparus. Il me paraît complètement absurde de maintenir en l'état la dotation forfaitaire de la DGF qui représente une soixantaine de milliards et reproduit en partie, via le VRTS, la répartition de la taxe locale sur le chiffre d'affaires supprimée en 1968. Et de même est-il logique que la dotation de décentralisation, la DGD, dépende de la répartition des dépenses d'aide sociale entre l'État et les départements de 1983 suivant un barème arrêté en 1955, mais dépendant lui-même de celui de 1935 ? Je crois qu'en ce domaine une mise à plat qui exigera un réel courage politique devrait être de mise.

Guy Gilbert :

Monsieur Fourcade ?

Jean-Pierre Fourcade :

Alors moi, je ne suis pas en désaccord avec mes trois collègues et je ne crois pas trop à l'histoire de l'ordinateur de Monsieur Bonnet. Je vous assure que lorsque quelqu'un ne reçoit pas ce à quoi il s'attend, il fait ses doléances instantanément. Par conséquent, l'idée que les gens ne s'en aperçoivent pas est une idée fausse lorsque c'est à leur détriment. Je voudrais dire trois choses.

Premièrement, l'autonomie des collectivités locales passe aussi par une augmentation des autres ressources que les ressources fiscales.

En matière d'emprunt, la grande réforme a été faite en 1975 quand on a dissocié la notion d'emprunt de la notion de subvention et qu'on a globalisé les emprunts.

Il y a aussi la politique tarifaire : nous allons d'ailleurs de plus en plus vers un financement par tarifs. Concernant les concours de l'État, je suis tout à fait de l'avis de Jean-Pierre Sueur, il faut que ces concours soient simplifiés et que la péréquation soit correcte.

Mais, je crois, concernant la péréquation, qu'il y a deux précautions à prendre en matière de réforme. il faut toujours travailler sur les flux et non sur les stocks. Si vous voulez travailler sur les stocks et trancher dans l'existant, vous trouverez des difficultés et ça ne passera pas. Si on travaille sur les flux, sur dix ou quinze ans on peut arriver à faire des modifications très profondes et importantes.

Et deuxième précaution, il faut que la péréquation ne soit pas perçue comme un handicap au dynamisme.

L'exemple de la péréquation entre les communes d'Ile-de-France est significatif. Il y a 1 288 communes en Ile-de-France avec une population de 30 millions d'habitants. Sur ces 1 288 communes, on en a sélectionné 80 en fonction de leur potentiel de ressources. Ces 80 communes versent 750 millions de Francs aux autres communes. Or, il faudrait que le contribuable sache que lorsqu'il paie ses impôts à Paris ou à Boulogne-Billancourt, il y a une somme qui est affectée aux péréquations régionales. Ce n'est indiqué nulle part sur la feuille d'impôt ; il y a donc absence de transparence.

L'idée de mettre en place des dotations supplémentaires attribuées automatiquement est une mauvaise idée. Il vaudrait mieux garder cet argent pour financer directement des projets pour un certain nombre de communes endettées.

Je crois qu'il y a deux précautions à prendre : premièrement, on travaille sur les flux et non sur les stocks. Deuxièmement, dans les mécanismes de péréquation, il vaut mieux financer des projets permettant aux gens d'améliorer la vie quotidienne de leur concitoyens plutôt que de faire un système de répartition en règle qui, au bout de quelques années, est complètement ignoré, que tout le monde considère comme un élément de cette fiscalité. Ce

n'est alors plus du tout de la vraie péréquation. Voilà Monsieur le président, les deux conclusions que je voulais ajouter à cette table ronde.

Guy Gilbert :

Merci beaucoup. Je crois que nous pouvons remercier les participants à cette table ronde de la richesse et de la diversité de leurs propos, ce qui clôt de façon stimulante ce colloque très substantiel en lui-même.