

LA FISCALITÉ LOCALE EN FRANCE : DU CONSTAT AUX MARGES DE MANŒUVRE

PAR

Guy GILBERT

*Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre
Directeur du C.R.A.L.E.*

Que n'a-t-on dit à propos de la fiscalité locale française ? Un empilement hétéroclite d'impôts réputés archaïques, un amas de mesures fiscales dérogoatoires nées au gré des préoccupations successives du législateur. Un système mal équilibré entre l'Etat et les collectivités locales de divers niveaux, entre les ménages et les entreprises : un système anti économique, obstacle voire ennemi de l'aménagement du territoire, coûteux à administrer voire ingérable. Le mot est lâché : le système fiscal est à bout de course ; ingéré parce qu'ingérable.

Au-delà de ces fortes paroles, il reste de la place pour l'exercice plus modeste mais probablement pas inutile qui consiste à dresser quelques éléments de constat pour esquisser ensuite quelques voies de réforme envisageables ou, à tout le moins, l'exploration de marges de manœuvre. Parmi la diversité des approches possibles pour esquisser ces voies de réforme, on privilégiera la perspective, très actuelle, de l'aménagement du territoire.

I - UN BILAN ÉCONOMIQUE DU SYSTÈME FISCAL LOCAL

Un système fiscal à bout de course n'est-il pas d'abord victime d'une crise de productivité ? Il convient de s'interroger dans un premier temps sur les origines de la croissance des impôts locaux (I.1). Puis il faudra s'interroger sur la répartition de la charge fiscale locale (I.2).

1.1 - Le système fiscal local, victime d'une crise de productivité ?

L'enjeu est de taille. Si la fiscalité locale ne peut donner plus que ce qu'elle fournit aujourd'hui, la solvabilité fiscale des collectivités est en péril. Si le risque fiscal ne peut être collectivement accepté, alors un "contribuable en dernier ressort" doit intervenir pour boucler le système : l'État, que l'on désigne souvent comme le "premier contribuable local" ne maintient-il pas en survie (plus ou moins artificielle) l'ensemble de l'édifice par la prise en charge croissante des impôts locaux ?

Une interrogation presque paradoxale

En effet, jamais les prélèvements obligatoires des collectivités locales n'ont été aussi élevés. De 5,9% du PIB en 1987, ils représentent 6,6% en 1993 et 6,9% sont prévus en 1994. Dans le même temps, les prélèvements obligatoires totaux, toutes collectivités confondues, sont passés de 43,8% du PIB en 1987 à 43,6% en 1993 et 44,4% prévus en 1994. Les prélèvements au profit de l'État enregistrent une décade (de 16,9% du PIB en 1987 à 14,3% en 1993, et 14,2% en 1994). Il est vrai que dans le même temps, les prélèvements sociaux ont gagné deux points, de 19,8% en 1987 à 21,8% en 1994. En conséquence, la part de la fiscalité locale dans les prélèvements obligatoires totaux s'est accrue sensiblement passant de 13,4% en 1987 à 15,1% en 1993 et 15,5% en 1994 (prévision Loi de Finances). Jamais, la fiscalité n'a donc été aussi "productive".

Certes, toutes les collectivités n'y gagent pas également. Les communes ont perdu, en part relative, ce que les régions et les départements dans une moindre mesure, ont gagné (cf. point 1.2 ci-après).

Mais cette remarquable productivité n'est elle pas plus apparente que réelle : résulte-t-elle d'une richesse fiscale accrue ou bien d'un effort fiscal plus soutenu ? En d'autres termes, s'agit-il d'une croissance extensive ou intensive ? Pour isoler ces deux cas, la croissance du produit fiscal voté a été décomposée en deux effets : un «effet-base» et un «effet-taux» définis comme suit :

$$\text{Produit voté} = \text{Base} + \text{Taux (voté)}$$

Comme le suggère le tableau 1 qui porte sur les produits fiscaux votés par les collectivités locales sur la période 1985-1991, le diagnostic est remarquablement clair :

Tableau 1 - Sources de la croissance des impôts locaux, France, 1985-1991 (produits fiscaux votés). Source : DGCL 1992.

	Effet base	Effet taux
Taxe d'habitation		
communes	95	5
départements	90	10
régions	39	61
Taxes foncières sur propriétés bâties		
communes	90	10
départements	90	10
régions	47	53
Taxe foncière sur propriétés non bâties		
communes	89	11
départements	89	11
régions	2	98
taxes professionnelles		
communes	100	0
départements	90	10
régions	28	72

Jusqu'en 1991, les communes et les départements ont bénéficié quasi-exclusivement de la croissance de bases. Les Régions n'ont pu se contenter de la croissance des bases et ont dû accroître les taux. A partir de 1991, la situation se modifie. Institutionnellement, avec la suppression du foncier non bâti au niveau régional et départemental, et la transformation des dégrèvements de foncier bâti en exonérations. Mais surtout, la croissance des impôts locaux requiert non seulement la croissance des bases mais aussi celle des taux.

Ainsi pour 1993, le produit voté des quatre taxes directes devrait croître de 10% en valeur, les bases de 4,9% (TH), 7,4% (FB) et de 7,7 (TP). Ainsi l'effet-taux contribuerait entre le 1/3 et la moitié à la croissance des impôts locaux. Un constat identique peut être fait à propos des autres recettes fiscales (vignette automobile et taxes de publicité foncière et d'enregistrement pour les départements ; droit de mutations et cartes grises pour les régions). Il faut y voir naturellement le résultat de la conjoncture économique médiocre, de l'insuffisante réévaluation des bases (un problème aujourd'hui moins conflictuel), mais aussi le signe de la pression croissante des contribuables pour obtenir des avantages fiscaux au niveau local ou national, ou la conséquence de l'optimisation fiscale qui pousse certaines entreprises à se délocaliser ou à ajuster la répartition spatiale de leurs bases en fonction des différentiels locaux d'imposition (ex : les salaires du siège dans les PMI).

Un effort fiscal croissant mais allégé par la contribution du contribuable national

Le passage, d'une croissance fiscale extensive à un mode plus intensif de prélèvement ne pouvait manquer d'être douloureusement ressenti par le contribuable local, surtout en période de conjoncture économique dégradée. L'intervention de l'Etat aux lieux et place du contribuable local a permis d'alléger un peu les conséquences de cette évolution. L'Etat (le contribuable

national) a déboursé en 1992, 32 milliards de Francs pour les collectivités locales en contrepartie de dégrèvements législatifs ou d'autres dégrèvements, et 31 milliards de compensation pour allègement de bases et plafonnement de taux. Cette charge n'a cessé de s'élever au cours du temps. La part de l'Etat dans les recettes fiscales locales est passée de 17% en 1985 à 22,5% en 1992, soit une progression de 7,1% par an en moyenne sur la période. Mais cette prise en charge est fort inégalement répartie : + 12,5% par an pour la TP, + 1% pour la TH, — 13,9% pour les taxes foncières.

Les conséquences de cet état de fait sont importantes sur un plan budgétaire en période d'austérité. Sur un plan politique, la déconnexion entre les impôts votés et les impôts acquittés au plan local n'est pas favorable à la lisibilité ni à la responsabilisation des contribuables locaux. Mais par ailleurs ce "partage fiscal" n'est pas non plus tout à fait illogique : il correspond à la compensation d'externalités fiscales engendrées par la décision fiscale locale. Il traduit en outre l'interventionnisme fiscal de l'Etat au nom de la cohérence d'ensemble du système, ou de la redistribution, ou d'impératifs macro-économiques (règles de co-variation des taux, plafonnement de la TP). S'il est sûr que cette prise en charge de l'Etat a facilité les mutations fiscales évoquées ci-dessus, il n'est pas établi qu'il s'agisse d'un signe d'une réelle défaillance du système fiscal, même si la transparence des décisions en souffre, et si le contrôle local sur la fiscalité en est altéré.

1.2 - Une répartition très inégale du prélèvement fiscal

L'ampleur des inégalités budgétaires intercommunales constitue le signe le plus visible du dysfonctionnement territorial des finances locales en France. Le diagnostic appelle cependant précautions et nuances. Des précautions car selon que l'on choisit tel ou tel indicateur l'ampleur des disparités variera beaucoup. A côté d'inégalités véritables il existe des artefacts statistiques. Des nuances aussi, car toutes les différences ne peuvent pas être condamnées a priori sans remettre en cause le principe même de décentralisation. Il y a des inégalités subies ; il en est aussi de volontaires qui résultent de la gestion librement choisie par les pouvoirs locaux. Enfin, l'importance des disparités résiduelles ne doit pas occulter les acquis de la péréquation.

1.2.1. Des inégalités apparentes aux inégalités réelles de charge fiscale

Les disparités de charge fiscale d'une collectivité à l'autre peuvent s'apprécier sur la base des impôts acquittés par les contribuables légaux, ou sur la base des contribuables ultimes. Dans le premier cas on suppose que "qui paie supporte en totalité et en définitive l'impôt, là où il est localisé fiscalement" ; dans le second on admet que les contribuables légaux peuvent transférer grâce à l'échange tout ou partie de la charge fiscale sur d'autres agents : ce qui compte alors c'est l'identité et la localisation du contribuable "ultime". Même dans le premier cas, de loin le plus simple, la caractérisation des inégalités fiscales inter-collectivités n'est pas sans difficultés.

Le partage des impôts locaux entre contribuables légaux

Les prélèvements obligatoires opérés par les administrations publiques locales (hors dotations nationales) s'élèvent à 4% environ du produit intérieur brut, après déduction des allègements fiscaux accordés par l'Etat (en 1992). Les impôts liés à la production, donc perçus via les entreprises, représentent près de 60% du total (taxe professionnelle, taxe foncière bâtie sur les locaux industriels et commerciaux, versement transport...). L'importance relative des taxes collectées par l'intermédiaire des activités économiques (hors services du logement) illustre l'ampleur potentielle des processus de translation et d'incidence fiscale locale en France.

La fiscalité directe communale, départementale et régionale fournit 77% environ du produit des impôts territoriaux et provient à 45,5% de la taxe professionnelle, 25,6% de la taxe d'habitation, 24,8% de la taxe foncière sur les propriétés bâties et 4,1% de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. La fiscalité indirecte locale (33% des prélèvements globaux) recouvre de nombreuses taxes d'importance très inégale. Près de 90% du rendement des impôts indirects résultent de cinq taxes principales : la taxe départementale de publicité foncière et le droit départemental d'enregistrement (34%), la vignette automobile départementale (19%), la taxe sur l'électricité (11%), la taxe additionnelle aux droits de mutation (15%), la taxe sur les cartes grises (9%).

Les communes et les groupements de coopération mobilisent 57% des recettes fiscales territoriales (en 1990), les départements 34% et les régions 9%. La structure des impôts varie sensiblement d'un type de collectivités territoriales à l'autre 90% de la fiscalité communale provient des quatre taxes directes. La proportion tombe à 59% pour les départements et à 50% pour les régions. La superposition des taxes directes locales, et parfois indirectes, favorise une certaine concurrence fiscale entre niveaux différents d'administrations décentralisées mais impose aussi en retour un minimum de coopération pour prévenir un alourdissement excessif des prélèvements.

Limites des comparaisons de taux d'imposition entre collectivités

Les taux votés ne correspondent pas au poids effectif de l'impôt sur le contribuable local. L'Etat (le contribuable national) finance aujourd'hui 30% de la taxe professionnelle, 20% de la taxe d'habitation perçues par les collectivités territoriales¹. Cette prise en charge n'a cessé de croître au cours du temps même si les dégrèvements, autrefois indexés sur les taux sont aujourd'hui transformés en exonérations forfaitaires.

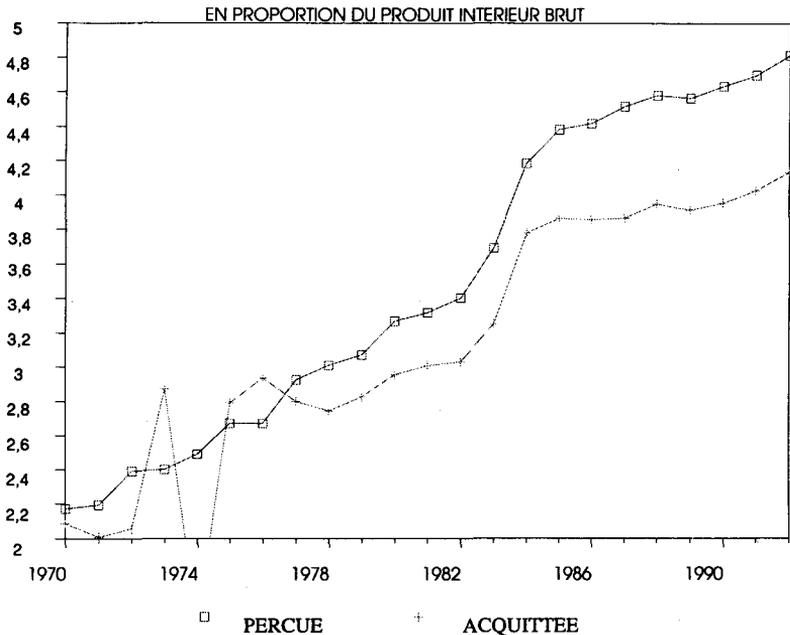
Limites des comparaisons de bases d'imposition

Les évaluations cadastrales utilisées pour les taxes foncières et la taxe d'habitation ne reproduisent pas fidèlement l'évolution des loyers dans l'espace et le temps, ce qui fausse les comparaisons. Seules les évolutions de cotisations à matière imposable constante (c'est à dire à consistance physique des

propriétés donnée) ont un sens. En revanche, les comparaisons de base de taxe professionnelle d'une commune à l'autre et leur évolution dans le temps sont possibles puisque les bases sont homogènes².

Depuis la décentralisation, le poids des prélèvements obligatoires locaux (après allègements) progresse lentement. La rupture observée en 1983 et 1984 résulte des transferts de compétences. Le relèvement soudain du taux de prélèvement provient du remplacement d'anciennes participations de l'Etat par de nouveaux impôts locaux (droits de mutation, vignette...), et non d'un alourdissement véritable de la pression fiscale. Jusqu'en 1989, la ponction opérée par les taxes locales sur le produit intérieur brut stagne pratiquement grâce aux efforts conjugués des pouvoirs locaux (modération des hausses d'impôts) et de l'Etat (allègements de cotisations). Toutefois, le ralentissement de l'activité depuis 1990 et surtout 1991 semble à nouveau favoriser la hausse du taux de prélèvement.

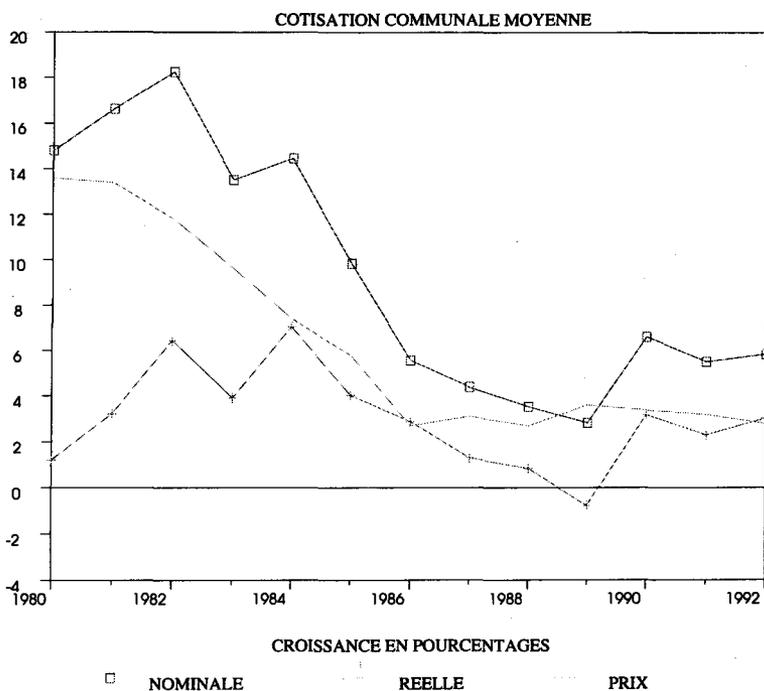
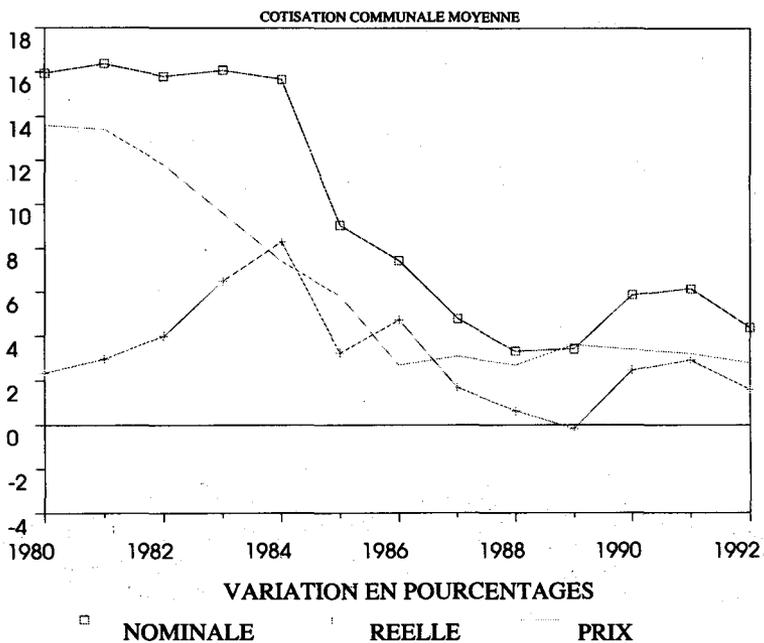
Graphique 1 - Poids de la fiscalité locale



1. En raison de la garantie de recouvrement des taxes directes et des allègements qu'il accorde à certains contribuables locaux sans répercuter les moins-values fiscales sur les collectivités locales.

2. A condition cependant de ne pas interpréter les différences comme des différences de valeur ajoutée, la base de la taxe professionnelle traitant différemment les facteurs de production capital et travail.

Graphiques 2 et 3



Le partage économique des impôts locaux entre les contribuables effectifs

Les inégalités fiscales précédemment décrites sont cependant trompeuses car elles ne nous renseignent pas sur la répartition effective des impôts entre contribuables. C'est une autre question, tout aussi importante pour l'aménagement du territoire que de savoir qui supporte en définitive les impôts locaux et où ? Dire qu'une commune impose ses contribuables dix fois plus qu'une autre n'a aucun sens si d'un côté les contribuables (par exemple certaines entreprises) peuvent répercuter la charge fiscale, tandis que de l'autre ils ne le peuvent pas. Les effets produits notamment sur la localisation des hommes et des activités seront très différents d'un cas à l'autre. Pour mieux comprendre ce point il convient de préciser qui supporte en définitive l'impôt local et où, c'est à dire de réaliser le *partage économique des impôts locaux entre contribuables ultimes*.

La théorie économique de l'incidence le permet, en principe, et de nombreux exercices ont été réalisés en ce sens³. L'opération est (relativement) aisée dans le cas d'une circonscription fiscale unique et fermée sur l'extérieur, les impôts étant répercutés soit en amont vers les producteurs et donc les revenus du travail et du capital, soit en aval vers les consommateurs. Les conditions de répercussion sont bien connues : elles dépendent d'une part des élasticités-prix et revenu des fonctions d'offre et demande de biens et de services et de facteurs, et du type d'impôt d'autre part⁴. Même dans ce cas simple, la charge fiscale locale se diffuse dans tous les secteurs, affecte tous les produits et tous les facteurs ; une modélisation d'ensemble est nécessaire au calcul de l'incidence.

Dans la perspective plus réaliste d'une économie ouverte et/ou formée de collectivités territoriales fiscalement autonomes, la mobilité spatiale des produits et des facteurs de production offre des possibilités de translation supplémentaires. Les impôts locaux peuvent être exportés (et importés) en fonction du partage territorial des marchés de consommations finales et intermédiaires (c'est le cas de la taxe professionnelle), ou en fonction de la mobilité géographique des hommes et des capitaux. En définitive, et en longue période, le travail et le capital s'étant éventuellement déplacés d'une collectivité à l'autre de façon à profiter au mieux des différentiels d'imposition, ce sont les propriétaires de facteurs immobiliers (la "terre") qui supporteront le poids de la fiscalité locale⁵.

3. Cf. Prud'homme (R.) et les travaux de l'Oeil à l'université Paris XII.

4. Par exemple, une taxe générale à la consommation génère une répartition ultime du prélèvement différente d'une imposition équivalente en rendement mais appliquée, par exemple, à des taux spécifiques sur les salaires et les profits.

5. Les observations ne confirment pas l'hypothèse d'une "capitalisation fiscale" complète. En France notamment, la flexibilité du prix des terrains industriels n'apparaît pas suffisante pour neutraliser totalement les disparités intercommunales de taxe professionnelle, malgré les multiples avantages pécuniaires accordés par les municipalités aux candidats à l'implantation. Le taux réel de l'impôt (redéfini par rapport à la valeur ajoutée ou la rémunération du foncier)

L'on ne dispose pas aujourd'hui en France d'évaluations empiriques pleinement satisfaisantes du partage économique des impôts locaux. Les seuls travaux récents disponibles sont ceux de l'Œil qui ne concernent que les régions et départements, que certains impôts locaux (la taxe professionnelle notamment) et qui se situent en dehors de la perspective de "long terme" décrite ci-dessus.

1.2.2. Des inégalités "volontaires" aux inégalités "subies"

Si les mécanismes d'incidence conduisent à nuancer l'interprétation des écarts de taux d'imposition en terme d'inégalités réelles de charge fiscale, les disparités territoriales constituent néanmoins des caractéristiques de la *gestion* des budgets locaux dans une perspective d'aménagement du territoire. L'interrogation sur la localisation ultime de la charge fiscale n'élimine pas la question de la localisation initiale du prélèvement. Bien au contraire, les développements récents de la théorie économique des impôts locaux, placent les enjeux essentiels au niveau de la conception du système de prélèvement et donc des mécanismes de formation des inégalités financières territoriales.

Les disparités budgétaires communales résultent à la fois de différences territoriales de besoins et de ressources. Parmi ces dernières, les inégalités de potentiel fiscal jouent un rôle majeur.

Des inégalités de potentiel fiscal considérables...

Le potentiel fiscal par habitant mesure le montant par tête des quatre taxes directes qu'obtiendrait une commune si les taux moyens nationaux étaient substitués à ses propres taux d'imposition. Le potentiel fiscal caractérise par conséquent la richesse fiscale par habitant de la localité. L'originalité de la situation française réside dans l'ampleur, à bien des égards exceptionnelle, des disparités intercommunales de potentiel fiscal. Ainsi, en 1991, la localité la mieux dotée en bases taxables par habitant possédait une richesse fiscale 350 fois supérieure à celle de la commune la moins bien pourvue. En moyenne, le potentiel fiscal provient à 57,3% des taxes foncières et d'habitation et à 42,7% de la taxe professionnelle (Tableau 2). Toutefois, la taxation des entreprises explique à elle seule 72,8% des inégalités (Tableau 3). La proportion atteindrait probablement entre 80 et 90% en comptabilisant la taxe foncière acquittée par les entreprises. D'où deux conséquences essentielles. Tout d'abord, le potentiel fiscal est un instrument fiable de comparaison des richesses fiscales ; en effet même si les valeurs cadastrales sont hétérogènes d'une commune à l'autre, les bases de taxe professionnelle sont mesurées de façon homogène entre communes, or c'est précisément la base fiscale-taxe professionnelle qui

(suite note 5) continue par conséquent d'exercer une influence négative sur les décisions de localisation des entreprises, toutes choses étant égales par ailleurs. L'impact des disparités de pression fiscale aiguise la compétition territoriale entre communes et provoque ainsi, notamment au sein des agglomérations urbaines, des déséquilibres cumulatifs de croissance, certes bénéfiques à certains, mais préjudiciables au plus grand nombre.

fait l'essentiel des disparités de richesse. Ensuite, les disparités locales de richesse fiscale proviennent pour l'essentiel de la différenciation administrative des zones d'implantation des activités économiques d'une part et de localisation des résidences d'autre part. L'émiettement du découpage communal, notamment au sein des agglomérations urbaines, sépare en effet artificiellement les aires de localisation diurne (actifs) et nocturne (résidents) de la population.

Tableau 2

STRATE	Nbre de communes	Potentiel fiscal par habitant					
		FB	FNB	TH	TP	PF3T	PF4T
0-499	1 20470	262.78	324.13	356.59	243.54	943.50	1187.05
500-999	2 7101	306.01	197.08	404.36	426.14	907.45	1333.59
1000-1999	3 4291	338.29	127.97	448.17	555.53	914.43	1470.06
2000-3499	4 2018	385.38	81.45	498.20	747.66	965.03	1712.69
3500-4999	5 797	407.94	53.58	541.57	836.57	1003.09	1839.66
5000-7499	6 659	440.45	39.69	574.48	931.85	1054.62	1986.46
7500-9999	7 311	459.13	28.20	616.93	972.89	1104.26	2077.15
10000-14999	8 308	474.29	24.28	626.75	1011.61	1125.32	2136.94
15000-19999	9 173	505.13	18.23	700.92	948.20	1224.28	2172.48
20000-34999	10 218	533.62	12.66	729.75	950.44	1276.03	2226.48
35000-49999	11 91	580.07	11.04	733.90	1170.89	1325.01	2495.70
50000-74999	12 56	640.36	13.18	782.52	1330.90	1436.08	2766.98
75000-99999	13 21	635.08	13.58	826.48	1019.66	1475.14	2494.80
100000-199999	14 25	553.21	9.38	695.83	1112.59	1258.42	2371.00
+ 200000	15 12	965.51	8.51	1086.68	1548.34	2060.70	3607.05
Communes	T 36551	495.07	74.18	632.30	895.34	1201.58	2097.09
		Structure du potentiel fiscal					
		FB	FNB	TH	TP	PF3T	PF4T
0-499	1 20470	22.14	27.31	30.04	20.52	79.48	100.00
500-999	2 7101	22.95	14.70	30.32	31.95	68.05	100.00
1000-1999	3 4291	23.01	8.71	30.49	37.80	62.20	100.00
2000-3499	4 2018	22.50	4.70	29.09	43.65	56.35	100.00
3500-4999	5 797	22.17	2.01	29.44	45.47	54.53	100.00
5000-7499	6 659	22.17	2.00	28.92	46.91	53.09	100.00
7500-9999	7 311	22.10	1.36	29.70	46.84	53.16	100.00
10000-14999	8 308	22.19	1.14	29.33	47.34	52.66	100.00
15000-19999	9 173	23.25	0.84	32.26	43.65	56.35	100.00
20000-34999	10 218	23.97	0.57	32.78	42.69	57.31	100.00
35000-49999	11 91	23.24	0.44	29.41	46.91	53.09	100.00
50000-74999	12 56	23.14	0.48	28.28	48.10	51.90	100.00
75000-99999	13 21	25.46	0.51	33.13	40.87	59.13	100.00
100000-199999	14 25	23.33	0.49	29.35	46.92	53.08	100.00
+ 200000	15 12	26.77	0.21	30.13	42.87	57.13	100.00
Communes	16 36551	23.61	3.54	30.15	42.70	57.30	100.00

Tableau 3

strate	Indices d'inégalités de Gini						Contributions aux inégalités			
	FB	NFB	TH	TP	PF3T	PF4T	TP	PF3T		
0 à 499	1	0.2744	0.4157	0.1658	0.7435	0.1977	0.2572	49.26	50.74	100
500-999	2	0.2863	0.3943	0.171	0.6413	0.1685	0.2797	64.12	35.88	100
1000-1999	3	0.2669	0.4173	0.1745	0.5582	0.1699	0.2744	66.55	33.45	100
2000-3499	4	0.2827	0.4289	0.1752	0.5147	0.1788	0.282	89.04	30.96	100
3500-4999	5	0.2194	0.4288	0.1754	0.4623	0.1705	0.2531	89.34	30.66	100
5000-7499	6	0.2282	0.4548	0.1855	0.448	0.183	0.2534	68.39	31.61	100
7500-9999	7	0.2157	0.4345	0.1946	0.4494	0.1884	0.256	67.76	32.24	100
10000-14999	8	0.2162	0.4737	0.1955	0.4165	0.1889	0.2347	68.47	33.53	100
15000-19999	9	0.2192	0.4409	0.2025	0.318	0.1993	0.1852	55.27	44.73	100
20000-34999	10	0.1964	0.418	0.1836	0.3347	0.1795	0.1823	58.14	41.86	100
35000-49999	11	0.2078	0.3672	0.1826	0.3458	0.1764	0.2055	63.40	36.60	100
50000-74999	12	0.2328	0.4645	0.1718	0.324	0.1928	0.2235	80.92	39.08	100
75000-99999	13	0.1783	0.4289	0.1728	0.1913	0.1714	0.1325	43.55	56.45	100
100000-199999	14	0.1327	0.3674	0.1167	0.2052	0.1202	0.1335	60.15	39.85	100
+200000	15	0.2063	0.2339	0.173	0.2089	0.1859	0.1793	45.75	54.25	100
Communes	T	0.2961	0.49	0.1964	0.6834	0.1901	0.2816	72.82	27.18	100

Les inégalités de potentiel fiscal résultent ainsi, en quasi-totalité, des distorsions territoriales engendrées par le couple taxe professionnelle — carte communale. *Le problème des inégalités intercommunales de richesse fiscale provient de ce fait autant de l'existence d'un impôt à grand rendement sur les entreprises, que de son prélèvement dans le cadre de circonscriptions fiscales morcelées à l'extrême.*

... qui se reflètent dans les inégalités intercommunales de dépense

La diversité des facteurs de formation des disparités budgétaires intercommunales, de besoins, de ressources et de coûts, complique singulièrement l'identification et surtout la quantification des différentes sources d'inégalités.

Une opinion répandue attribue aux "besoins" (population, logements sociaux, nombre d'élèves...) l'origine principale, sinon exclusive, des disparités de dépenses entre communes. Les inégalités de taux d'imposition proviendraient ensuite mécaniquement de l'ajustement du produit fiscal requis par l'équilibre budgétaire aux bases taxables. Les "besoins" expliqueraient ainsi pourquoi des communes dépensent plus, par tête, que d'autres. L'analyse économétrique des processus de demande des services publics municipaux ne confirme pas ce schéma. *Les tests disponibles confirment la prépondérance des ressources, et non des besoins, dans la formation des inégalités intercommunales de dépenses.* La part imputable aux disparités de besoins se situerait entre 10 et 25% de ces inégalités.

L'influence des différences de richesse fiscale serait donc très largement dominante : entre 75 et 90%.

Si ces résultats devaient être confirmés, le partage des rôles suggéré par l'analyse économétrique des inégalités impliquerait de s'interroger sur l'opportunité de réviser en conséquence la structure des mécanismes de correction, à l'exemple de la dotation globale de fonctionnement. La DGF proposait en effet jusqu'en 1993 une répartition très différente des fonds consacrés à la réduction des disparités. Le "guichet besoins" absorbait les deux tiers du financement et le guichet ressources seulement un tiers. Une révision du partage aurait donc été souhaitable pour mieux ajuster le système de correction au mécanisme de formation des inégalités, si la réforme en cours de la dotation n'avait pas déplacé les enjeux sur un autre plan.

II - PROSPECTIVE D'UNE RÉFORME FISCALE LOCALE : LE POINT DE VUE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les propositions de réforme des finances locales, présentées ci-dessous, s'inscrivent dans une perspective de mobilité géographique à long terme des ménages et des entreprises. L'existence de migrations démographiques et économiques conditionne en effet le problème de l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, la révision de la fiscalité locale peut contribuer à favoriser une répartition plus efficace et plus équitable des localisations entre communes. De même, une réorientation des dotations nationales pourrait être envisagée pour prolonger et compléter la réforme fiscale.

II.1 - Aménagement du territoire et réforme fiscale locale : trois propositions

Les réformes fiscales locales proposent généralement d'instaurer plus de justice entre contribuables, d'améliorer la compétitivité des entreprises, de favoriser le développement local ou encore de promouvoir un aménagement cohérent du territoire. La diversité des réformes proposées pour atteindre ces objectifs montre cependant d'une part que les notions d'équité, d'efficacité, de compétitivité, de développement local ou d'aménagement du territoire sont loin d'être comprises par tous de façon identique ; d'autre part, que ces objectifs sont plus concurrents que complémentaires.

L'aménagement du territoire pris ici au sens très général d'agencement dans l'espace d'une société complexe possède de multiples dimensions en regard desquelles les finances locales exercent leurs effets. Faute de pouvoir les appréhender toutes, on se limitera à une question centrale.

La réforme fiscale locale peut-elle contribuer à répartir dans l'espace les moyens de production les habitations et les collectivités publiques de la façon la plus efficace possible du point de vue économique ? Comment favoriser une répartition territoriale efficace des moyens de production et des habitations

(aménagement décentralisé du territoire) : et comment mettre la compétition financière entre communes, départements et régions au service du développement économique local ?

Sur la base de la théorie économique, une réponse de principe peut être apportée à chacune de ces deux questions.

Axiome 1. : Les impôts locaux actuels peuvent contribuer à l'aménagement du territoire.

En l'absence de restrictions aux déplacements des hommes et des capitaux, une distribution spatiale efficace des ménages et des entreprises, en d'autres termes un aménagement décentralisé optimal du territoire, implique de taxer les migrants à hauteur des coûts marginaux d'urbanisation et de congestion provoqués par leur décision d'implantation. Une entreprise qui se localise dans une commune (dans un département, une région) devrait être taxée par la collectivité à la hauteur des coûts supplémentaires qu'elle fait supporter à la collectivité d'accueil. De même, si les habitants induisent des charges additionnelles d'implantation, une taxation résidentielle spécifique doit être opérée, indépendamment du statut éventuel de propriétaire des redevables. Si la contribution des entreprises et des habitants nouveaux ne suffit pas à équilibrer le budget, un prélèvement fiscal complémentaire sur le foncier (seul facteur de production immobile par nature) s'impose. Les droits d'entrée appliqués aux migrants peuvent être, soit capitalisés (par exemple sous la forme d'une taxe locale d'équipement), soit récurrents (impôt annuel sur le capital, le travail et la résidence). *Par conséquent, l'efficacité économique ne condamne a priori, ni la taxe professionnelle, ni la taxe d'habitation, ni naturellement les taxes foncières bâties et non bâties. Dans son principe, la taxe professionnelle notamment n'est pas l'impôt « anti-économique » que l'on prétend.*

Axiome 2. : Les modalités du partage des impôts locaux entre ménages et entreprises doit être revues pour limiter la surenchère fiscale entre collectivités.

La répartition des impôts entre les contribuables dépend du niveau des coûts marginaux d'urbanisation et de congestion provoqués par les mobiles (entreprises et résidents) au regard des coûts totaux d'aménagement et de développement des localités (s'y ajoutent les charges de redistribution qui ne relèvent pas du domaine de l'efficacité mais de l'équité). A ce niveau, les informations disponibles suggèrent l'existence, en France, d'une surimposition probable des entreprises au regard des taxes acquittées par les résidents et les propriétaires fonciers. Les coûts d'urbanisation et de congestion imputables aux unités de production se situeraient au voisinage de 10 à 20 % des dépenses totales des communes (estimation réalisée sur un échantillon non représentatif). En revanche, les entreprises acquittent près de 60% des impôts locaux.

Cette surimposition dégrade les résultats des entreprises et les encourage à répercuter davantage encore l'impôt. Elle incite les producteurs à exploiter l'existence de localisations, alternatives donc à aviver la concurrence fiscale

entre territoires⁶ Or cette compétition fiscale ne favorise pas, en général, une répartition efficace des activités dans l'espace. Trop peu d'activités collectivement désirables sont installées, les déséquilibres entre collectivités s'accroissent. En outre, les politiques de développement local s'apparentent de plus en plus à un piège pour les autorités locales. Les surenchères conduisent les localités à accorder des avantages disproportionnés et injustifiés aux postulants à l'implantation, mais aussi à prendre des risques économiques et financiers souvent inconsidérés. La concurrence territoriale favorise en particulier une surproduction systématique d'aménagements économiques. Or, de nombreuses zones industrielles et artisanales ne seront jamais occupées. D'où un gaspillage de fonds publics et une gestion désordonnée de l'espace.

Le conflit, de plus en plus perceptible, entre décentralisation et aménagement du territoire, ne constitue pas une fatalité mais résulte de l'organisation inadaptée du secteur public local. L'acuité de la compétition territoriale dépend en effet de deux paramètres principaux : d'une part, le degré de concentration du prélèvement fiscal sur les entreprises, d'autre part la finesse du maillage administratif, donc le nombre de localités en concurrence à l'intérieur d'un même espace économique (par exemple le bassin d'emploi). Or, en ce domaine, la France cumule les handicaps, avec un fort rendement relatif de la taxe professionnelle (sans ignorer les taxes foncières industrielles et commerciales ou encore le versement transport) et un émiettement, sans exemple à l'étranger, de la carte communale. Le diagnostic est bien connu. Les remèdes le sont aussi.

Trois propositions de réforme

Dans l'idéal, une fiscalité locale soucieuse d'aménager efficacement le territoire, ce qui d'ailleurs n'a pas de raison d'être *en soi*, se devrait de se

6. Par des concessions diverses, entre autres financières et fiscales, les autorités locales cherchent à infléchir le choix d'implantation du demandeur. Dans ce but, deux politiques de développement local sont mises en oeuvre, séparément ou simultanément. La première consiste à réduire le taux de la taxe professionnelle pour rendre le territoire plus attractif aux candidats à l'implantation, mais aussi aux contribuables déjà installés et prévenir ainsi un risque éventuel de délocalisation. La seconde stratégie vise uniquement à réduire le coût marginal d'implantation des nouveaux entrants. En effet, une politique sélective d'incitation s'avère en général moins coûteuse pour les finances locales. La sélectivité permet en outre d'accorder un avantage immédiat plus significatif à l'entrant au moment opportun du démarrage de l'activité. La réduction des coûts de localisation prend de multiples formes : exonération temporaire d'impôt, rabais sur les prix des terrains et des bâtiments industriels, primes à l'implantation, aménagements particuliers, facilités résidentielles offertes aux futurs salariés de l'entreprise, etc... En contrepartie, la localité espère un retour sur investissement via la création de nouveaux emplois et l'augmentation des bases taxables. L'existence d'offres similaires des communes concurrentes donne la possibilité au candidat à l'implantation d'obtenir, par surenchère, le maximum d'avantages directs et indirects. Le demandeur de site se trouve ainsi en position d'exploiter sa mobilité potentielle et donc de réduire au minimum ses coûts de localisation (sans nécessairement hypothéquer ses paramètres d'implantation). Le déséquilibre de la négociation en faveur de l'investisseur dépend de l'attrait du projet pour les localités concurrentes.

conformer aux axiomes 1 et 2 ci-dessus, c'est à dire *taxer les "migrants" au coût marginal*. Ceci soulèverait une difficulté technique (cerner les coûts marginaux qui varient sans doute beaucoup dans le temps, et d'une collectivité à l'autre) et une difficulté politique (la fixation des cotisations fiscales relèverait alors d'une procédure administrative, et non politique). Les élus locaux ne conserveraient leur pouvoir fiscal que pour l'impôt foncier.

Hormis ces difficultés, le choix des bases ou des taux à appliquer aux mobiles serait relativement ouvert, pourvu que le produit fiscal corresponde pour chacun au coût marginal de congestion des services publics locaux. L'impôt sur les habitants pourrait être assis aussi bien sur la valeur locative du logement que sur les revenus localisés du résident (les salaires et les revenus du capital notamment). Une conclusion identique s'appliquerait aux entreprises.

Pour l'impôt foncier résiduel, par contre, la rente foncière fournit la base d'imposition optimale ; le taux est choisi par les autorités locales en fonction du besoin résiduel de financement, c'est à dire après déduction, des dépenses totales, des taxes acquittées par les "mobiles" (actuels et anciens).

Les difficultés techniques évidentes du calcul des cotisations optimales sur les ménages résidents et les activités économiques conduisent à envisager des solutions moins complexes mais inspirées cependant de la problématique de l'aménagement du territoire.

Proposition 1 : Rééquilibrer la fiscalité locale par allègement de la taxe professionnelle

Une réforme approximative impliquerait dans ce cas d'atténuer le rendement relatif des impôts locaux à la production, notamment de la taxe professionnelle. Une telle stratégie ne relève pas de la politique fiction mais s'inscrit dans la continuité des mesures d'allègements de la taxe professionnelle adoptées depuis dix ans environ par les gouvernements successifs. La difficulté majeure réside dans le financement des compensations fiscales accordées en contrepartie par l'État aux collectivités territoriales.

Proposition 2 : Elargir la circonscription de gestion de la taxe professionnelle

Le morcellement territorial accentue le déséquilibre entre zones de résidence et d'emplois. Les communes d'implantation des unités de production bénéficient de ce fait de l'essentiel des ressources. En revanche, les localités de résidence des salariés supportent la majeure partie des charges. Dans l'éventualité d'un recouvrement de la circonscription fiscale et du bassin de migration alternante domicile-travail, il serait indifférent, du point de vue de l'aménagement du territoire, d'imposer les salaires (et le capital productif) à la source ou au lieu de résidence des salariés. Un aménagement plus efficace du territoire impliquerait par conséquent de transférer les taxes professionnelles communales à des groupements de coopération, par exemple sur le

modèle communautaire institué par la loi du 6 février 1992. Toutefois, les avantages financiers offerts par l'État, en contrepartie du coût politique élevé d'une telle spécialisation fiscale, ne sont pas suffisamment incitatifs pour espérer une diffusion rapide de la taxe professionnelle communautaire et doter ainsi les espaces urbains mais aussi ruraux d'une organisation fiscale propice à un aménagement plus cohérent du territoire.

Proposition 3 : Aligner la base de la taxe professionnelle sur la valeur ajoutée

L'adoption des propositions 1 et 2 permettrait de s'engager avec plus de sérénité dans une réforme trop longtemps différée : le remplacement des bases actuelles par la valeur ajoutée brute. L'assiette en serait élargie, donc les taux pourraient diminuer. Les distorsions intracommunales de taxation du capital par rapport au travail seraient réduites. Les coûts de gestion de l'impôt également. La réforme serait d'autant plus judicieuse que, dans les faits, la base actuelle de la taxe professionnelle n'est pas si éloignée que cela d'une TVA de type revenu⁷. Des mesures appropriées permettraient sans doute de lisser dans le temps les inévitables "transferts de charge".

II.2 - Aménagement du territoire et redistribution : une proposition

L'origine principalement compensatoire des concours de l'État aux collectivités locales limite très sensiblement les possibilités de redéploiement des transferts dans une perspective, non seulement d'équité territoriale, mais aussi d'aménagement du territoire. En effet, dans un contexte de mobilité géographique des ménages et des entreprises, même après des réformes adéquates de la fiscalité locale et/ou des circonscriptions fiscales, une redistribution des ressources publiques entre collectivités peut s'avérer désirable.

Le contexte politique français du cumul des mandats interdit d'envisager une délocalisation autoritaire de l'impôt. La démarche doit donc reposer sur la coopération. Dans cette perspective, la réorientation des dotations nationales serait particulièrement utile, voire indispensable pour soutenir un programme de généralisation de la taxe professionnelle communautaire.

Proposition 4. : Amender le système de taxe professionnelle communautaire

Outre le problème politique de l'accord entre les partenaires, la formule de la taxe professionnelle communautaire pose un problème de délimitation territoriale. La circonscription fiscale la plus judicieuse sur le plan de l'efficacité économique correspondrait à l'aire de migrations alternantes domicile-travail (le territoire qui maximiserait le recouvrement des zones de résidence et d'activité). Une solution possible consisterait donc à transférer l'échelon de décision concernant la taxe professionnelle au niveau du bassin d'emploi.

7. C'est-à-dire calculée comme la somme de la rémunération des facteurs.

Toutefois, un accord coopératif sur une aire aussi étendue serait très difficile. De ce fait, la mise en œuvre des taxes professionnelles communautaires doit être conçue d'entrée sur une échelle territoriale plus étroite. Une "internalisation" complète des migrations alternantes domicile-travail apparaît ainsi très improbable. Des débordements géographiques d'impôt subsisteraient donc inévitablement.

Une utilisation judicieuse des dotations actuelles consisterait à consacrer une partie des fonds disponibles à la *correction des distorsions territoriales résiduelles*. Les communes résidentielles, notamment périurbaines et urbaines, recevraient une allocation compensatrice d'externalité fiscale pour les salariés habitant sur leur territoire mais travaillant dans un groupement voisin de gestion communautaire de la taxe professionnelle. La redistribution complémentaire répondrait à l'impossibilité pratique de résoudre, par le seul élargissement des circonscriptions fiscales, les problèmes financiers posés par un aménagement efficace à long terme du territoire. Une deuxième utilisation des fonds disponibles serait toutefois nécessaire pour espérer concrétiser le projet de généralisation de la taxe professionnelle communautaire. En effet, le coût politique élevé de la délocalisation, même volontaire, de la taxe professionnelle suppose une compensation financière. *Les élus locaux doivent être incités à choisir une fiscalité spécialisée au détriment du régime actuel de fiscalité superposée des groupements.*

La taxe professionnelle communautaire représente en définitive l'enjeu essentiel de la réforme des finances locales dans une perspective d'aménagement du territoire. La taxe professionnelle communautaire propose également une réponse judicieuse à la gestion des incertitudes fiscales et donc des risques de crise budgétaire. L'élargissement de la circonscription de prélèvement et de partage de l'impôt permet en effet de diversifier le nombre de contribuables potentiels ménages et entreprises et ainsi d'atténuer considérablement les pertes de ressources liées à la fermeture ou au départ d'une entreprise.

II.3 - Réforme fiscale graduelle ou "remise à plat" du système de financement local ?

Les facteurs de blocage de la fiscalité locale et l'étroitesse des marges de manœuvres actuelles plaident en faveur d'une réforme globale des finances locales, d'une "remise à plat" du système fiscal et de celui des dotations. Cette option a le mérite de la cohérence et celui de la transparence, là où précisément on reproche au système actuel son hétérogénéité et son caractère opaque. Elle a cependant l'inconvénient de faciliter la tâche de tous les partisans du *statu quo*. Une *réforme graduelle* présente les avantages et les inconvénients symétriques. Elle bénéficierait sans doute d'un soutien moins chichement mesuré de la part des élus. Elle respecte la vision que ceux-ci ont du système des dotations de l'Etat comme d'un système d'abord compensatoire. Elle tient compte aussi des contraintes issues du cumul des mandats.

Mais elle aurait des mérites plus particuliers du point de vue de la politique d'aménagement du territoire. Cette dernière s'inscrit en effet dans une perspective de moyen voire de long terme. Les décisions de localisation des agents économiques, les stratégies d'équipement des collectivités publiques ressortissent du long terme. Or une fiscalité locale efficace doit pouvoir être considérée comme stable sur le long terme, ou du moins son évolution doit pouvoir être anticipée raisonnablement sur cet horizon. Une réforme graduelle fixant clairement l'objectif final et le calendrier de la réforme satisfait ces conditions. Elle ajoute la certitude à la souplesse. La réduction de l'incertitude sur la fiscalité locale et les dotations aurait enfin un autre effet bénéfique : elle limiterait la surenchère fiscale immédiate et le "chantage à l'implantation" dans la mesure, où le "futur" fiscal étant moins incertain, les entreprises seraient moins incitées à exiger des contreparties immédiates (donc certaines) plutôt que des avantages fiscaux futurs donc incertains.

II.4 - Coordination des politiques budgétaires territoriales

La question territoriale ne limite pas à l'élargissement de la circonscription de gestion de la taxe professionnelle mais concerne aussi l'architecture superposée du secteur public local.

La prolifération des groupements de coopération et la superposition des échelons intermédiaires ne sont qu'un pis-aller plutôt qu'une réforme territoriale "à la française" cohérente.

L'exemple des communautés urbaines en témoigne. La concurrence entre la communauté et les communes a pu induire parfois une offre surabondante de services publics, des surcoûts liés à la multiplication de services concurrents. Ménages et entreprises se localisent volontiers en dehors du périmètre de la communauté urbaine pour échapper à l'accumulation des impôts locaux. Celle-ci est d'autant plus facile à réaliser que les impôts locaux se superposent sur les mêmes bases, et que celles-ci sont relativement abondantes. Chaque commune peut enfin aisément dégager sa responsabilité politique en se défaussant sur la communauté urbaine, bouc émissaire commode.

La compétition ouverte ou larvée entre les départements et les régions s'apparente à la concurrence entre les communes et les communautés urbaines. Tous les ingrédients d'une surenchère fiscale sont ici réunis : spécialisation faible des compétences et plus encore des impôts, modestie des budgets régionaux. Le budget régional devient ainsi l'exutoire des contraintes budgétaires des autres administrations publiques, locales et nationales.

Proposition 5 : Spécialisation verticale des fiscalités locales

La refonte générale de la fiscalité locale soulève un double problème de partage vertical des compétences et des ressources entre échelons superposés d'administration publique, non seulement territoriale mais aussi centrale. En

outre, le poids relativement élevé des impôts et des cotisations sociales en France et l'ouverture du marché unique européen, source de concurrence accrue entre pays, limitent les possibilités d'alourdissement supplémentaire de la pression fiscale globale. De ce fait, les propositions doivent semble-t-il s'inscrire, explicitement ou implicitement, dans une perspective de stabilisation relative de la taille du secteur public national et local. Les changements envisagés doivent donc correspondre uniquement à de simples redistributions des missions et des moyens par analogie avec le jeu des "chaises musicales".

Dans ce contexte particulier, la réforme d'ensemble de la fiscalité territoriale implique tout d'abord de s'interroger sur les avenir possibles du dernier niveau de collectivité territoriale introduite, la région, puis ensuite sur les différentes modalités, soit superposées, soit spécialisées, de financement des budgets publics avant d'esquisser enfin quelques scénarios d'aménagement des taxes locales actuelles.

Parmi les *avenirs possibles de la région*, trois scénarios apparaissent concevables.

Premier scénario, le retour à la logique territoriale d'un état unitaire impliquerait de reconstituer une organisation locale à deux niveaux, en transférant aux régions les compétences et les ressources dévolues aujourd'hui aux départements.

Deuxième scénario, en rupture avec la tradition unitaire du pays mais en harmonie avec la forme dominante d'organisation publique dans la communauté européenne, la marche vers un "état régional" exigerait de transférer aux régions, après une révision éventuelle des périmètres actuels, certaines fonctions exercées aujourd'hui par le pouvoir central (accompagnées naturellement des moyens financiers et humains correspondants). Dans la perspective d'une décentralisation substantielle du budget national et d'un élargissement des circonscriptions régionales, l'échelon départemental retrouverait sa vocation de collectivité territoriale intermédiaire, conformément au modèle à trois niveaux d'administration décentralisée.

Troisième scénario, le maintien du partage actuel des compétences n'entraînerait par définition aucun transfert ascendant, ou descendant, de missions de services publics au profit de la région. La redondance des interventions publiques aux différents niveaux aviverait les surenchères fiscales d'autorités politiques et de bureaucraties, sinon rivales, du moins concurrentes.

Deux modalités de partage vertical des ressources publiques

La solution de l'*empilement* repose sur un système fiscal uniforme du haut en bas de la pyramide administrative. Les collectivités territoriales, à tous les échelons, et l'Etat disposent des mêmes bases imposables, dans l'éventualité d'une maîtrise des taux partiels d'imposition à chaque niveau de décision ; ou se partagent les mêmes produits fiscaux, dans l'hypothèse d'une fixation

nationale de la pression fiscale. Dans ce dernier cas, la répartition des recettes entre administrations centrale et locales s'effectue au prorata de critères légaux, voire constitutionnels de partage.

La solution alternative de la *spécialisation* suppose au contraire l'attribution, en exclusivité, à chaque collectivité publique d'une gamme particulière de taxes assises sur des bases d'imposition distinctes. Certes, la spécialisation administrative des prélèvements correspond rarement à une spécialisation économique effective des contribuables. D'autre part, il n'y a aucune raison économique de lier l'assiette des impôts à la nature des responsabilités dévolues à chaque collectivité (ex: impôt sur le revenu et tâches de redistribution des revenus) mais cela peut s'avérer opportun sous l'angle politique. Enfin, la spécialisation fiscale n'implique pas l'autosuffisance fiscale : elle implique simplement qu'à la marge la collectivité responsable de l'augmentation de tel impôt soit identifiée clairement par le contribuable.

Trois scénarios d'une réforme verticale de la fiscalité locale

Très schématiquement, les projets de réforme envisagés visent à inverser, en totalité ou en partie, les caractéristiques actuelles de la fiscalité locale :

- moins de spécialisation entre échelons central et local pour les bases et donc plus de superposition, donnant aux administrations décentralisées la possibilité de bénéficier des assiettes nationales les plus modernes,
- en revanche, plus de spécialisation au niveau des taux d'imposition votés par les pouvoirs locaux.

Scénario 1 : Régionalisation croissante des activités centrales

Le financement ne pourrait provenir que d'un partage d'impôts nationaux entre l'Etat et les régions. La superposition fiscale, et non la spécialisation, deviendrait alors la règle, même si les régions conservaient des "impôts de poche" particuliers. Resterait à définir la nature du partage, soit des bases, soit des produits. Concrètement, la modernisation de la fiscalité locale dans ce contexte pourrait exiger l'abandon d'une fiscalité de répartition au profit d'une fiscalité de quotité, avec des taux stables sur une période de temps plus ou moins longue fixée par le législateur.

Scénario 2 : Marche vers un "Etat-régional" et réforme fiscale locale

Scénario 3 : Statu quo sur les compétences et réforme fiscale

Dans les deux autres scénarios, une réforme cohérente impliquerait au contraire d'accentuer la spécialisation des taxes locales malgré les difficultés, souvent sous-estimées, de l'opération. Les projets présentés s'apparentent en effet souvent au "jeu des chaises musicales". Les redistributions laissent toujours l'un des acteurs sans recettes fiscales spécifiques. Notamment, aucune des quatre contributions directes actuelles ne répond véritablement aux besoins des régions. D'où l'obligation d'envisager la création de nouvelles taxes régionales (sur l'énergie et/ou sur la valeur ajoutée par exemple).

En principe, la réforme s'effectuerait à pression fiscale constante. Mais, au moins à court terme, les communes, les gouvernements à fiscalité propre et les départements ne tenteront-ils pas de s'approprier les taux régionaux supprimés au titre des quatre taxes directes ? A moyen/long terme, les régions ne seront-elles pas tentées d'exploiter leurs nouveaux impôts assis sur des bases larges et évolutives ?

Un dernier problème tient à l'alternance des imposition des habitants et des entreprises. Depuis 1980, l'évolution du taux de la taxe professionnelle est subordonnée à la variation parallèle, à la hausse comme à la baisse, du taux moyen des taxes foncières et d'habitation. L'évolution des impôts frappant des contribuables non-électeurs (les entreprises) est liée à celle des impôts qui frappent les habitants-électeurs. Or, une spécialisation fiscale verticale, fondée sur l'alternance d'une imposition des habitants et des entreprises, à chaque échelon de la pyramide territoriale, pose à l'évidence un problème de vote des taux :

		Fiscalité sur les :
premier échelon	commune	habitants
	agglomération	entreprises
deuxième échelon	département	habitants
troisième échelon	région	entreprises

Au premier échelon, l'opération ne soulève pas de difficultés particulières. Les communautés et les districts, par exemple, ne constituent pas des collectivités territoriales distinctes des communes mais des établissements publics de coopération. Or, la loi du 6 février 1992 prend soin d'unir étroitement l'évolution du taux communautaire d'imposition des entreprises à la variation du taux moyen de taxation des ménages par les communes-membres.

En revanche, l'opération devient très délicate aux deux échelons supérieurs de la pyramide territoriale. L'instauration d'une taxe départementale sur le revenu aurait pu marquer un premier pas significatif sur la voie de la spécialisation fiscale locale. Toutefois, la création d'une taxe départementale sur le revenu, même progressivement élargie pour englober les quotes-parts des taxes foncières votées par le conseil général, n'aurait pas permis de compenser les transferts verticaux, du moins rapidement. Un double ajustement aurait dû alors être opéré, à la fois des recettes et des dépenses.

En contrepartie de l'attribution de la taxe professionnelle en exclusivité aux communautés, une réduction à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement des communes aurait permis d'abonder en conséquence la dotation perçue par les départements. Les missions essentiellement redistributives du conseil général auraient ainsi été financées par deux ressources particulièrement bien adaptées au but poursuivi : d'une part, un prélèvement sur les revenus ; d'autre part, une participation de l'Etat au titre de la solidarité nationale.

Sous l'angle des dépenses, une redéfinition du partage des activités avec les régions, en particulier dans les secteurs des communications et des interventions économiques, réduirait le besoin de financement du département et, en recentrant le conseil général sur ses activités redistributives, renforcerait la spécialisation fonctionnelle de chaque échelon territorial ; l'un des objectifs majeurs de la décentralisation dans le cadre de la politique dite des blocs de compétences.

En contrepartie, la région affirmerait sa vocation de financeur des grandes infrastructures économiques et, sur un plan plus général, de partenaire public privilégié des projets de développement régional. Dans cette perspective, l'instauration d'une fiscalité spécifique sur les entreprises s'inscrirait logiquement dans le fil de la réforme préconisée. Toutefois, la nouvelle répartition des impôts régionaux interdirait d'établir un lien interne solide entre les taxations des ménages et des activités, sur le modèle communal actuel (condition nécessaire d'une gestion efficace des ressources publiques via le consentement démocratique à l'impôt). En outre, l'élection de l'assemblée régionale au suffrage universel exclut la création d'un lien vertical, par exemple avec le département, sur le schéma proposé par la taxe professionnelle communautaire. En d'autres termes, le taux de la taxe régionale sur l'énergie, ou de la taxe régionale sur la valeur ajoutée comme d'ailleurs les taux des taxes départementales, devrait être fixé par la loi, donc uniforme au plan national, et ainsi échapper au contrôle politique des élus régionaux et des élus départementaux.

En France, une telle amputation de l'autonomie financière des collectivités territoriales ne manquerait pas d'être vivement combattue. A l'étranger, une telle pratique ne semble pas soulever autant d'objections (par exemple en Allemagne). Ces pays peuvent alors attribuer aux administrations décentralisées des impôts de quotité assis sur des bases larges et évolutives, sans redouter une dérive non contrôlable de la pression fiscale. Dans ces conditions, la réforme de la fiscalité locale française pourrait, en définitive, confronter les pouvoirs publics au dilemme suivant : soit conserver les bases archaïques actuelles et la liberté de vote des taux soit instituer des bases taxables modernisées mais sans possibilité de contrôle local des taux.

RÉFÉRENCES

Gilbert (Guy) et Guengant (Alain) (1989), *La fiscalité locale en question*, Paris, Montchrestien, 160p.

Guengant (Alain) (1992), *Taxe Professionnelle et intercommunalité*, Paris, LGDJ.