



> IMPÔTS

# La main sur les taxes locales

**Arlésienne de la fiscalité, la réforme des impôts locaux est devenue urgente. Nicolas Sarkozy s'est prononcé en faveur d'une spécialisation de l'impôt. Les villes récupéreront totalement la taxe d'habitation. Voire la taxe professionnelle.**

**“U**n système à bout de souffle”, ce sont les termes choisis par le sénateur UMP Alain Lambert pour qualifier la fiscalité locale. “A force de dégrèvements et d'exonérations pour contenir la pression fiscale sur certains contribuables, l'État a dénaturé le système”, s'exclame-t-il. Première conséquence : l'État est devenu le premier contributeur. Quelques 40% des impôts locaux sont payés par l'État, soit 66 milliards d'euros en 2006. Le système est ensuite devenu de plus en plus

complexe et de moins en moins lisible. Son caractère inéquitable a rarement été corrigé... Quand il ne s'est pas aggravé ! Un exemple parmi d'autres : le calcul de la cotisation des taxes locales – taxes foncières et taxe professionnelle – se base sur les valeurs locatives cadastrales... de 1961 et 1970 ! Les transformations des immeubles, qui ont eu lieu depuis, sont ainsi mal prises en compte. Ce qui aboutit à des inégalités manifestes entre contribuables.

**Un système archaïque**  
Mais la fiscalité locale est aussi “désresponsabilisante”. D'après

Philippe Laurent, maire de Sceaux et spécialiste de gestion publique, le problème réside principalement en ce que “les élus qui votent les budgets ne sont pas ceux qui lèvent l'impôt”. De son côté, Philippe Valletoux, auteur d'un rapport sur ce thème, note que “les citoyens en demandent toujours plus à leur collectivité car, comme les prélèvements locaux ne sont pas rattachés à une dépense identifiée, ils ont l'impression que c'est gratuit.” Pourtant, que ce soit l'État ou la collectivité qui paie, c'est toujours en dernier ressort le porte-monnaie du contribuable qui est touché.

Sauver la fiscalité locale est donc devenu un enjeu majeur. “Faute d'une réforme en profondeur à brève échéance, notre système fiscal local verra ses inconvénients s'aggraver et risque même de progressivement disparaître”, prévient Alain Lambert. Le sénateur se garde pour autant de prescrire un traitement de choc. “Il faut se méfier de l'illusion du Grand Soir”, assure-t-il. Quand on les interroge, les élus locaux affichent leur impatience. Selon un récent sondage, si 81% des maires considèrent que la situation financière de leur commune est bonne, ils souhaitent quasiment unanimement une réforme de la fiscalité. Et si la question ne fait pas consensus, les élus territoriaux s'entendent sur certains grands principes. Primo, le nécessaire maintien des équilibres financiers actuels, soit en volume une masse de 120 milliards d'euros pour les budgets locaux. Ce qui signifie que les collectivités doivent avoir les moyens de mener leurs politiques locales sans remise en cause.

**Des élus soudés**

Secundo, le principe d'autonomie fiscale doit être consacré. Il faut que “l'État parvienne à se départir d'une culture de défiance vis-à-vis des collectivités territoriales et affirme sa volonté de favoriser leur autonomie

de revenir sur l'article 72-2 de la Constitution qui a introduit la notion d'impôt “de toutes natures” dans la détermination du ratio d'autonomie financière. Ce qui a abouti à l'impossibilité de faire respecter l'autonomie fiscale, puisque c'est la loi qui détermine le taux ou une part locale d'assiette par collectivité. Enfin, troisième principe, dans la mesure où toutes les collectivités n'ont pas la même capacité à mobiliser l'impôt et donc à exercer leur autonomie fiscale, il importe de renforcer la péréquation. Cette dernière reste aujourd'hui encore insuffisante aux yeux des experts. À titre d'exemple, les enveloppes consacrées à la péréquation dans la seule Dotation globale de fonctionnement (DGF) ne représentent que 6 milliards d'euros sur 40.

**De nouveaux impôts ?**

Ces principes de base consensuels permettent aux représentants des associations d'élus d'imaginer des pistes qui permettront de réduire progressivement l'intervention de l'État. “Mais attention, souligne Alain Lambert, il ne faut pas que ça se produise au détriment des ressources des collectivités.” D'après le sénateur, il faut envisager un prélèvement additionnel sur un impôt d'État ou



**YANN LE MEUR**  
**“Des dépenses calées sur l'inflation”**

Expert en fiscalité locale et professeur d'économie à l'université Rennes I, le patron de Ressources Finances Consultants nous éclaire sur le contexte actuel, défavorable aux collectivités locales.

À ses yeux, les élus doivent composer avec un État de moins en moins généreux.

**Comment analysez-vous la relation État-collectivités à l'aune de la loi de finances 2008 ?**

La loi de finances 2008 est marquée par le renforcement de la contrainte budgétaire que l'État impose aux collectivités locales, afin de les faire participer à l'effort de redressement des finances publiques nationales. Le Parlement a voté une réduction de l'augmentation de l'enveloppe globale des concours financiers que l'État distribue aux collectivités locales. Dans le cadre de ce que le gouvernement appelle abusivement un “contrat de stabilité”, l'ensemble de ces concours connaîtra en 2008 une stabilité en volume (en euros constants, c'est-à-dire hors inflation). Le but recherché par le gouvernement est d'inciter les collectivités à caler l'évolution de leurs dépenses sur l'inflation.

**Comment clarifier rapidement le système fiscal local ?**

Il est impossible de clarifier le système fiscal local dans la mesure où celui-ci développe en son sein des imbrications croissantes, entre différents niveaux de collectivités, en termes de compétences et de produits fiscaux. Les réformes sectorielles créent de multiples effets collatéraux et indésirables. Elles contribuent systématiquement à la sophistication du système, voire à son incohérence. Il serait donc inefficace de mettre en œuvre à la va-vite des mesures d'ajustements sectoriels. Au contraire, il vaudrait mieux prendre le temps de penser une refonte globale de la fiscalité dans le cadre d'une redéfinition de nos institutions et des relations reconstruites entre l'État et les collectivités locales. Dans ce cadre d'étude approfondie, l'idée d'une taxe d'habitation, payée par tous en fonction de son revenu, pourrait voir le jour, ainsi qu'une taxe professionnelle proportionnelle à la valeur ajoutée. Mais la réforme fiscale, et les dispositifs de péréquation qui l'accompagneront, passeront inévitablement par une réflexion politique et technique sur le degré et la nature de l'autonomie fiscale locale.

**Cela fait des années que l'on parle de réforme du système fiscal, n'est-ce pas d'abord un problème politique plutôt que technique ?**

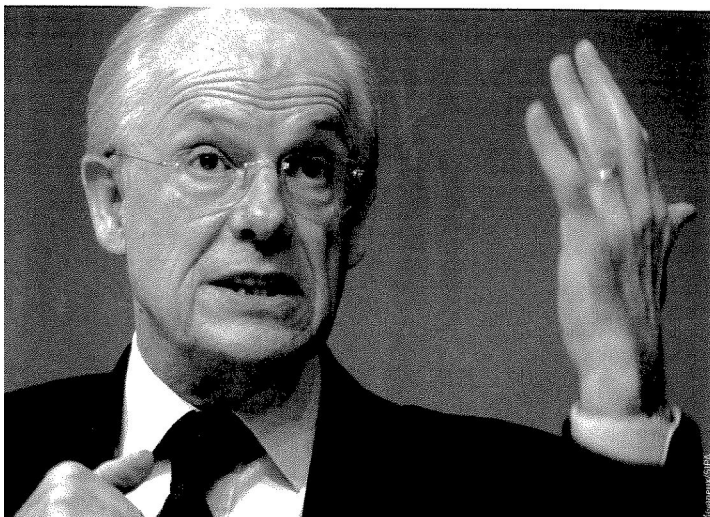
Les deux. Il a certes manqué une volonté politique, mais il y a tellement d'acteurs concernés. Plus on attend, plus les défauts du système s'amoncellent, et plus les situations acquises sont difficilement attaquables. Ce phénomène a pour conséquence de rendre de plus en plus inacceptables des changements par ceux qui seraient “pénalisés”. Tout bouleversement des situations fiscales provoque en effet naturellement des transferts fiscaux entre contribuables ou entre régions. Cela montre que le débat politique, sur ces sujets complexes, ne peut se passer de l'expertise... et de la transmission pédagogique de celle-ci.

Propos recueillis par X. S.

“ Le principe d'autonomie fiscale doit être consacré. ”

fiscale”, notent les trois principales associations d'élus locaux (AMF, ARF et ADF) dans un communiqué commun. Un acte pourrait matérialiser cette volonté : l'adoption d'une loi organique sur les finances locales, assortie le cas échéant d'une modification de la Constitution. Cela permettrait

transférer tout, ou une partie du produit d'un impôt national (comme la taxe sur la publicité foncière). Voire de créer de nouveaux impôts. Deux pistes sont plus particulièrement évoquées : un impôt assis sur la téléphonie mobile et un autre, qui serait modulé à partir de la taxe sur les conventions >>>



Pour Alain Lambert, les relations financières entre l'État et les collectivités locales se caractérisent par des processus déséquilibrés.

►►► d'assurance. L'imposition sur le parc des véhicules automobiles n'a pas la cote auprès des élus, à l'inverse des préconisations du rapport du Conseil économique et social (CES). Des changements dans la nature et la répartition des impôts entre collectivités pourraient également voir le jour. Ce que les experts appellent "la spécialisation de l'impôt" et jugent beaucoup trop marginale dans

"prêt" à organiser un "Grenelle de la fiscalité locale". La commission Attali a depuis osé en définir les modalités : la TIPP reviendrait aux régions, la taxe d'habitation, les droits de mutation à titre onéreux et les droits de succession aux départements, et enfin, la taxe professionnelle et la taxe foncière aux communes.

**"Panier d'impôts"**  
"Trop ambitieux", commente Alain Lambert qui y voit un obstacle : l'inadéquation des produits d'impôts par rapport aux besoins de chaque niveau. Il préfère, suivi en cela par les associations d'élus, la constitution d'un "panier d'impôts", c'est-à-dire un ensemble de ressources aux assiettes variables,

attribuées aux collectivités en fonction de leurs attributions. Exemple proposé par Philippe Valletoux, du CES : la taxe sur le foncier bâti serait scindée en deux impôts distincts. Le premier, sur les locaux d'habitation, reviendrait aux communes et à leurs groupements. Le second, sur les locaux à usage économique, serait dévolu aux départements. Quant à la taxe professionnelle, (15,7 milliards d'euros), elle irait aux communes et à leurs groupements. Mais elle serait diminuée de 2,7 milliards d'euros pour permettre une imposition des entreprises par les régions. Sur le même schéma, la taxe d'habitation reviendrait aux communes et aux intercommunalités.

Ce système présenterait l'avantage de répondre à la demande de clarification des élus, au nom des principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie fiscale. À condition, prévient Alain Lambert, d'être "plus audacieux dans la liberté de fixation des taux". Un chantier très vaste, qui met les élus locaux face à des choix politiques majeurs. Et qui alimentera les débats bien après les municipales. ●

Xavier Sittner

“ La spécialisation de l'impôt doit être accrue. ”

le système actuel. Cette solution a les faveurs du président de la République, comme il l'a exprimé en conclusion du dernier Congrès des maires, le 20 novembre. Il s'était alors dit

LE POIDS DE L'ÉTAT CONTRIBUTEUR				
2006 (en milliards d'euros)	Compensations exonérations	Dégrèvements législatifs	Total	Part des compensations de l'État en % dans les recettes des quatre taxes
Taxe d'habitation	1,189	2,918	4,107	29,4 %
Taxe professionnelle	1,804	8,877	10,681	40 %
Taxes foncières bâties et non bâties	0,869	0,563	1,432	7,7 %
<b>Total</b>	<b>3,862</b>	<b>12,358</b>	<b>16,220</b>	<b>26,9 %</b>

Fotolia - Source : L'Observatoire des finances locales