

Avant-propos

La France, en s'engageant en 1982 dans la voie de la décentralisation, a opté pour une conception nouvelle de l'action publique ne reposant plus exclusivement sur l'État mais attendant aussi des collectivités territoriales la défense de l'intérêt général et une participation active à la vie économique et sociale du pays.

Tout au long de la dernière décennie, les collectivités territoriales, dans le cadre de leurs nouvelles compétences, ont apporté une contribution essentielle à l'équipement du pays et à l'amélioration du cadre de vie.

Un exemple, pris parmi d'autres, en témoigne : les régions et les départements, en consacrant depuis 1986 plus de 150 milliards de francs à la construction, à la rénovation et à l'entretien des lycées et des collèges, ont procuré aux élèves et à leurs enseignants un cadre de travail moderne et fonctionnel bien éloigné de celui qu'ils connaissaient avant la décentralisation.

Les collectivités territoriales, en l'espace de dix ans, sont devenues des acteurs primordiaux de l'économie et prennent une part importante à la lutte pour l'emploi. Le budget global du secteur public local représente aujourd'hui 50 % du budget de l'État et près de 10 % du produit intérieur brut ; les communes, les départements et les régions réalisent 75 % de l'investissement public national et ont été à l'origine de près du quart des emplois créés depuis 1982. Doit-on rappeler que, sans leur effort d'équipement très volontariste tout au long de la période de récession que la France a traversée, ce sont des dizaines de milliers de postes de travail, notamment dans le bâtiment-travaux public, qui auraient été supprimés.

Ce rôle économique croissant des collectivités ne s'est pas accompagné, comme le craignaient en 1982 certains Cassandre, d'une dérive des budgets locaux. La progression de ces derniers a été, depuis la mise en œuvre de la décentralisation, très voisine de celle du produit intérieur brut tandis que l'endettement était globalement maîtrisé.

N'en déplaise aux détracteurs, mal informés, de la décentralisation, celle-ci n'a pas entraîné la gabegie, et l'arbre que constituent certains sinistres fortement médiatisés, ne doit pas cacher la forêt des collectivités dont la situation financière est très saine. Si l'on constate, depuis 1992, une accélération certaine des dépenses de gestion des collectivités, celle-ci s'explique très largement par les effets quasi mécaniques de la crise sur certains postes budgétaires, en particulier ceux relatifs à l'aide sociale.

La réussite de la décentralisation ne doit cependant pas occulter ses faiblesses, parfois erreurs de jeunesse, parfois défauts plus structurels.

L'évolution de la fiscalité locale est au nombre de ces « points noirs ».

L'augmentation du produit des impôts locaux a été en moyenne de l'ordre de 10 % par an au cours de la dernière décennie, soit un rythme nettement supérieur à celui de la croissance économique.

Ce constat pourrait inciter à porter en première analyse un jugement sévère sur les collectivités territoriales, considérées comme responsables de cette aggravation de la ponction exercée sur le contribuable.

Gardons-nous cependant de tout procès d'intention et analysons objectivement la situation.

Il est tout d'abord normal que la décentralisation ait entraîné un accroissement de la part relative de la fiscalité locale dans le total des prélèvements obligatoires puisque les transferts de compétences auxquels a procédé l'État ont été accompagnés du transfert de ressources nouvelles, notamment fiscales (droits de mutation, « vignette », taxe sur les cartes grises, etc.). Notons à cet égard que la logique de la décentralisation voudrait qu'il y ait baisse de la fiscalité nationale dès lors que l'État abandonne des responsabilités, donc des charges, aux collectivités territoriales.

En second lieu, au-delà des transferts de compétences effectués par les lois de décentralisation, il convient de tenir compte du fait que les collectivités territoriales ont dû au cours de ces dernières années, tout particulièrement dans le domaine de l'aide sociale (RMI) et du logement (Loi Besson), se substituer de plus en plus à l'État sans recevoir en contrepartie les ressources correspondantes et ce, alors que, dans le même temps, les budgets locaux étaient confrontés à la situation nouvelle résultant de la stagnation des dotations de l'État après plusieurs années de progression soutenue.

Le système fiscal local a également une lourde part de responsabilité dans l'augmentation régulière des impôts locaux : il « pousse à la consommation » pour au moins trois raisons.

D'abord l'obsolescence des bases fiscales qui ne correspondent plus aux réalités économiques d'aujourd'hui : il y a là une forte incitation pour les collectivités locales à agir sur les taux.

Ensuite, l'illisibilité d'un dispositif qui veut que chacun « mange dans la même assiette » : dans la mesure où les différents niveaux de collectivités perçoivent des impôts assis sur la même matière imposable, il est malaisé pour le contribuable d'identifier qui de la commune, du groupement intercommunal, du département ou de la région est responsable de l'augmentation de l'impôt !

Enfin, les interférences incessantes de l'État dans la fiscalité locale ont un effet pernicieux ; la multiplication des abattements, dégrèvements et exonérations votés par le législateur et donnant lieu à compensation par l'État de la perte de recettes correspondantes pour les collectivités locales a ouvert la boîte de Pandore, et ne peut qu'encourager ces dernières à augmenter les taux d'imposition puisqu'une fraction croissante de la fiscalité locale, tout particulièrement la taxe professionnelle, est supportée par la puissance publique.

Les défauts du système sont depuis longtemps déjà connus de tous et ont donné lieu à d'innombrables débats qui font de la réforme de la fiscalité locale l'un de nos plus vieux serpents de mer !

Au-delà du diagnostic, les propositions visant à moderniser et clarifier notre fiscalité locale n'ont guère été suivies d'effet à ce jour, comme si l'on semblait se résigner à conserver un système sclérosé qui risque, à bref délai, de conduire à une situation explosive eu égard au fait que le seuil de supportabilité de l'impôt local est d'ores et déjà atteint dans de nombreuses communes. Doit-on ajouter que sans une réforme profonde de la fiscalité locale, toute politique d'aménagement du territoire est condamnée à rester vaine ?

Des mesures urgentes s'imposent donc et trois propositions peuvent être formulées dans cette perspective :

- conduire à son terme, dans les meilleurs délais, le processus de révision des bases ;

- clarifier les responsabilités des différents niveaux de collectivités locales dans la levée de l'impôt, par l'affectation à chacun d'eux de ressources fiscales différenciées ;

- poser dans la loi le principe que seules les collectivités territoriales intéressées peuvent décider des dégrèvements, abattements, exonérations et plafonnements de cotisation sur les impôts qu'elles perçoivent, à charge pour elles d'en supporter les conséquences financières ; l'impôt local voté par l'assemblée délibérante de la collectivité doit être égal à l'impôt effectivement perçu par cette collectivité et acquitté par le contribuable.

Ces orientations ne sont pas chimériques ; techniquement réalistes, elles rendraient à notre fiscalité locale la transparence qui lui fait actuellement gravement défaut, et permettraient d'assurer une plus grande maîtrise de la pression fiscale.

Elles supposent une forte volonté politique, qui souhaitons-le, s'exprimera au lendemain des élections présidentielles.

Pierre RICHARD

Président du Crédit local de France

Président du Conseil d'administration

de l'Institut de la Décentralisation