

Autonomie communale et fiscalité locale : quelques observations

Marc BECAM*

Trois ans après le vote de la loi de décentralisation et, dans le cadre de la mise en place progressive de celle-ci, il est particulièrement intéressant d'apprécier le niveau d'autonomie des communes, de préférence dans une analyse dynamique qui en mesure l'évolution éventuelle.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que le produit des 4 taxes (foncière bâtie, foncière non-bâtie, habitation et professionnelle) représente à peu près le 1/3 des ressources du budget des communes.

Tout récemment encore, les aides de l'État représentaient à peu près un autre tiers, le dernier étant fourni par les produits divers (services, gestion du patrimoine, etc.) et les emprunts. La part de la fiscalité communale augmente lentement mais sûrement, dans la période récente.

La création de la dotation globale de fonctionnement en 1979 a permis, pendant trois exercices, de ralentir la pression fiscale : ceci est surtout vrai dans les communes rurales puisqu'aussi bien le choix avait été fait de privilégier les petites et moyennes communes pour leur permettre d'améliorer leur gestion administrative, au détriment des grandes villes ou des communes estimées plus aisées au détriment desquelles une croissance minimale avait été fixée.

Il importe donc de prendre en compte, pour une réflexion concernant la seule fiscalité communale, le fait que la liberté de choix des élus locaux porte sur une partie seulement des ressources communales. Il importe aussi de rappeler que le gouvernement maîtrise strictement, depuis trois exercices tout au moins, l'évolution des tarifs des services. Quand la croissance de ces tarifs est, comme on le sait, fixée depuis trois exercices à un taux inférieur à celui de l'inflation de l'année précédente, on com-

* Sénateur-maire de Quimper.

prend aussitôt que les communes soient contraintes d'accepter un déficit croissant de leurs services, sauf à les réduire ou à supprimer certains d'entre eux.

Par ailleurs, les communes ont longtemps bénéficié de prêts à taux privilégiés de la Caisse des dépôts et consignations, à un niveau inférieur à celui de l'inflation. Depuis le début des années 80, l'évolution a été rapidement contraire et tandis qu'un ralentissement de l'inflation était obtenu par des mesures rigoureuses prises fin 1983, une partie des emprunts souscrits par les communes atteignait encore, voici deux ans, un taux annuel de 16,50 %, l'amortissement de ces emprunts devant se prolonger dans les années 1990.

Cette observation préliminaire étant faite, j'aimerais faire quelques brèves remarques sur la fiscalité locale. S'il est vrai que le produit des 4 taxes augmente plus vite que le budget de l'État pour les trois derniers exercices, on peut rappeler que celui-ci avait augmenté en 1982 d'environ 27 % ! On peut également souligner que si l'évolution des tarifs est bloquée à 3, 4 ou 5 %, tandis que la charge de la dette s'accroît du fait de taux d'intérêts qui dépassent maintenant de plusieurs points le niveau de l'inflation, on comprend fort bien que les élus locaux soient présentement contraints d'augmenter les taux des taxes fiscales, sauf si les bases de celles-ci évoluent favorablement.

Compte tenu de l'extrême diversité des situations, de la taille des communes, l'approche globale est difficile. Pour la France entière, on peut noter que la taxe professionnelle représente à peu près la moitié du produit fiscal, la taxe d'habitation 30 %, les taxes foncières 20 % dont les 2/3 au titre du foncier bâti. Des milliers de situations locales s'écartent de cette moyenne. Ainsi, la taxe foncière du foncier non-bâti représente un très faible produit dans les communes urbaines tandis qu'elle constitue souvent la ressource fiscale essentielle pour les petites communes rurales. Il arrive même que cette taxe dépasse actuellement le montant du fermage, ce qui est évidemment très lourd. Il arrive que la taxe professionnelle représente l'essentiel des ressources, dans des communes très industrialisées, avec des taux d'impôts très faibles. Le même type d'entreprise règlera une taxe à un taux minime dans une ville fortement active et à un taux dix fois supérieur dans la même spécialité à 2 ou 300 kms de sa concurrente.

Si l'on prend chaque taxe séparément, on constate qu'elle fait l'objet des plus vives critiques. Ainsi, de nombreux responsables politiques souhaitent la suppression de la taxe professionnelle considérée comme anti-économique. Admettons le principe de sa suppression. Il faudra bien la remplacer par une autre ressource. Beaucoup suggèrent que ce soit un point de TVA, par exemple. Cette ressource sera-t-elle recueillie en fonction de la TVA perçue sur le territoire de la commune ou sur le territoire national ? Dans le premier cas, la commune pauvre le restera, la com-

mune plus riche (en recette de TVA) s'enrichira encore. Dans le second cas, elle devra faire l'objet d'une redistribution par les services de l'État, en fonction des choix du Parlement. Comment concilier une volonté d'aller plus loin dans la décentralisation et un nouvel état de fait selon lequel les élus locaux verraient échapper de leur autorité le vote de la moitié des ressources fiscales actuelles ? Je crois qu'il serait pertinent de modifier les paramètres de calcul des bases de la taxe professionnelle, de porter de 2 à 4 par exemple le nombre de ces paramètres pour en établir le montant, mais j'affirme qu'il n'est possible d'envisager la suppression d'un impôt donné qu'à condition d'annoncer l'impôt de remplacement apte à apporter un niveau de ressources comparables.

La taxe d'habitation, à son tour, est fortement critiquée puisqu'elle ne prend guère en charge le niveau de revenus mais seulement la valeur locative du logement. La loi de 1980 a permis une certaine modulation à ce sujet mais, globalement, il est vrai que la taxe d'habitation peut représenter une charge très importante par rapport aux revenus des ménages particulièrement modestes. Ceci étant, seule la solidarité nationale peut la compenser puisqu'aussi bien les ressources fiscales sont en fait destinées au fonctionnement de l'ensemble des services communaux apportés à la population, d'autant plus nécessaires que les familles sont plus modestes (gratuité ou tarifs réduits des transports urbains, services sociaux, etc.).

La taxe foncière bâtie a été longtemps allégée par l'intervention de l'État afin d'encourager l'accession à la propriété. Brutalement, voici un an, les exonérations traditionnelles ont été fortement réduites. Il est donc évident que le propriétaire d'un logement jusqu'à présent exonéré, qui devait l'être encore quelques années, subit une croissance forte de sa participation fiscale sans qu'un choix local puisse l'en exonérer. En mathématique, on dirait que cette croissance est infinie puisqu'il s'agit d'une taxe à payer pour la première fois.

Enfin, je l'ai dit, la taxe foncière non bâtie affectant plus particulièrement les propriétaires et exploitants ruraux (et partiellement les locataires), représente pour des milliers de communes leur ressource fiscale essentielle, trop lourde maintenant pour chacun des contribuables, même si son produit global correspond mal encore aux besoins de la commune.

En conclusion, je souhaite que l'on s'efforce de procéder à une appréciation globale, que l'on rappelle que le citoyen est UN, à la fois utilisateur de services et contribuable. Ce que l'on ne demande pas à l'un, on doit le demander à l'autre. Mais, dans la commune, l'un et l'autre se confondent le plus souvent. Les efforts faits pour les personnes du troisième âge, les handicapés, pour l'amélioration des équipements scolaires, pour les équipements culturels, sociaux, sportifs, etc. profitent tantôt à l'un tantôt à l'autre, finalement à l'ensemble des familles.

Il n'en demeure pas moins que tout doit être fait pour accroître la rigueur de la gestion communale, pour améliorer le rapport qualité-prix ;

il faut profiter des périodes difficiles pour améliorer les performances locales.

La commune doit être gérée comme une entreprise. Elle en est une par divers aspects mais elle est aussi autre chose : une communauté d'hommes et de femmes qui vivent ensemble et qui sont solidaires. Une meilleure gestion allège les charges ou permet d'accroître les services. Mais la commune ne fait pas de profits et, de même, ne peut déposer son bilan. Elle est le lieu privilégié de la vie collective, elle est la cellule de base. L'impôt sera d'autant mieux accepté que les services rendus seront plus appréciés. Un effort au niveau de l'information, mais aussi de la formation civique des plus jeunes, permettra d'atténuer ce réflexe « bien de chez nous » qui consiste à protester contre l'impôt tout en réclamant plus de services, plus de gratuité.

Il est tout à fait normal que les citoyens soient très attentifs au choix de leurs élus. Il est tout à fait normal qu'ils leur demandent des comptes. Il est tout aussi indispensable que la confiance règne. L'approche globale du problème à l'ordre du jour devrait le permettre.