

**Examen professionnel
de rédacteur territorial**

Epreuve écrite du 19 octobre 2005

Note administrative

A partir d'un dossier portant sur les finances, les budgets et l'intervention économique des collectivités territoriales

(durée : 3 heures ; coef. 4)

Le sujet comprend 15 pages

« Le Maire de votre Commune souhaite proposer à son Conseil l'adhésion volontaire à la Communauté de Communes voisine afin de trouver des leviers de financement supplémentaires et une efficience concernant les investissements nécessaires à la satisfaction des besoins d'équipement de ses usagers.

A cette fin, il vous demande d'établir à l'attention de son adjoint chargé des Finances une note sur le devenir du produit fiscal des collectivités locales, et sur l'intérêt que représente l'adhésion à une structure intercommunale. »

- **Document 1** : Gazette du 26/1/2004 *Philippe Laurent Consultants* (1 page)
Disparition de la TP : quelles perspectives pour les collectivités ?
- **Document 2** : « Les Echos » du 24 mars 2004 ; *Joel COSSARDEAUX* (2 pages)
La fiscalité des Communes dope leurs investissements
- **Document 3** : Les Échos du 16/08/1994 *Alain VERNHOLES* (1 page)
L'État relève à 4% de la valeur ajoutée le plafonnement de la taxe professionnelle
- **Document 4** : Les Échos du 05/09/2000 *Laetitia VAN EECKHOUT* (2 pages)
Propos de Jean-Pierre SUEUR sur l'intercommunalité
- **Document 5** : Gazette du 5/02/2001 *Philippe Laurent et Erwan Le Bot* (4 pages)
Dossier sur la fiscalité locale
- **Document 6** : Gazette du 25/07/2005 *Marion CABELLIC* (1 page)
Le rapport « MARFON »
- **Document 7** : Gazette du 20/11/2000 (3 pages)
Jurisprudence du Conseil d'Etat « Communes de Pantin » 18 octobre 2000

Disparition de la TP : quelles perspectives pour les collectivités ?

L'annonce récente d'un gel, puis d'une suppression de la taxe professionnelle, intervient alors même que le principe de l'autonomie financière des collectivités locales vient d'être inscrit dans la Constitution.

Les arguments à charge contre la taxe professionnelle (TP) sont connus. Pour les chefs d'entreprise, il s'agit d'un impôt anti-économique qui frappe les facteurs de production avant toute création de richesses, et sans tenir compte des capacités contributives des entreprises. Pour les élus locaux, la taxe professionnelle souffre d'une mauvaise répartition géographique, source d'inégalités fiscales entre les collectivités locales.

Pourtant, malgré ses imperfections, la TP a trouvé une place essentielle dans le système de financement des collectivités locales. Depuis 1999, elle constitue le moteur du développement de l'intercommunalité. Elle répond bien à la volonté des élus locaux de disposer d'un impôt localisé, assurant le lien entre le contribuable et le financement des services et des équipements publics. La réforme à deux étages, annoncée par le président de la République, suscite de nombreuses interrogations. Tout d'abord, on s'achemine vers un gel de la taxation des nouveaux investissements réalisés par les entreprises entre le 1er janvier 2004 et le 30 juin 2005. Mais la nature des investissements fiscaux et les modalités de la neutralisation du dispositif pour les budgets locaux (compensation fiscale ou dégrèvement, la seconde solution étant plus compatible avec le principe d'autonomie financière des collectivités locales) restent à préciser. A terme, la suppression de la TP en tant que taxe locale sur les immobilisations, second étage de la réforme, paraît acquise.

Un premier scénario consisterait à supprimer la TP et à lui substituer une compensation fiscale de l'Etat. Outre le coût budgétaire pour l'Etat (environ 17 milliards d'euros), cette option irait à l'encontre du principe d'autonomie financière inscrit dans la Constitution. Elle conduirait inévitablement à une érosion des ressources locales, comme le montre l'évolution récente des compensations fiscales de l'Etat.

Autre orientation possible : le transfert aux collectivités locales d'une partie d'un impôt d'Etat moderne (par exemple, de la TVA, de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu), dont le taux resterait fixé au niveau national. Ce schéma a été retenu dans la loi de finances 2004 pour les départements, qui bénéficieront d'un transfert d'une fraction de la TIPP (non modulable) dans le cadre de la décentralisation du RMI-RMA.

La formule d'un impôt national partagé permettrait aux collectivités locales de profiter du dynamisme de l'assiette fiscale en période de croissance, mais avec, en contrepartie, une sensibilité accrue aux aléas de la conjoncture économique. Elle s'éloignerait également du principe de responsabilité fiscale cher aux élus locaux. Enfin, la substitution d'un impôt d'Etat à la taxe professionnelle pourrait modifier profondément le mode de financement des collectivités locales, en transférant la charge fiscale des entreprises vers le consommateur (TVA) ou le citoyen (impôt sur le revenu).

La troisième piste est celle d'une refonte complète de la taxe professionnelle afin d'en corriger les effets pervers. Mais toute la difficulté sera de concevoir un nouvel impôt local sur les entreprises reposant sur une assiette localisable, évolutive et adaptée aux capacités contributives des différents secteurs d'activité économique, tout en préservant le pouvoir fiscal des collectivités locales. Ainsi, l'idée la plus répandue est celle d'une intégration dans la TP du résultat ou de la valeur ajoutée des entreprises, plus proche de la réalité économique, soit en substitution totale à la part « investissements », soit dans le cadre d'une assiette mixte (associant, par exemple, le foncier des entreprises).

La perspective d'une TP reposant sur la valeur ajoutée est séduisante pour les collectivités locales, mais elle soulève de nombreuses difficultés techniques. Il faudra définir des critères objectifs de localisation de l'assiette, puisque la valeur ajoutée est définie au niveau de l'entreprise et non pas au niveau de l'établissement. La neutralité sur l'emploi n'est pas garantie, compte tenu de la réintégration de la masse salariale dans l'impôt. Enfin, il faut s'attendre à des transferts massifs de ressources entre les collectivités locales, ainsi qu'à un fort rééquilibrage de la charge fiscale du secteur industriel vers les activités tertiaires à forte valeur ajoutée (activités financières, immobilier, services aux entreprises, etc.).

FINANCES

Les prélèvements des communautés de communes et d'agglomération, notamment via la taxe professionnelle, représentent désormais plus du quart de l'ensemble communal et intercommunal, selon une étude de la DGCL.

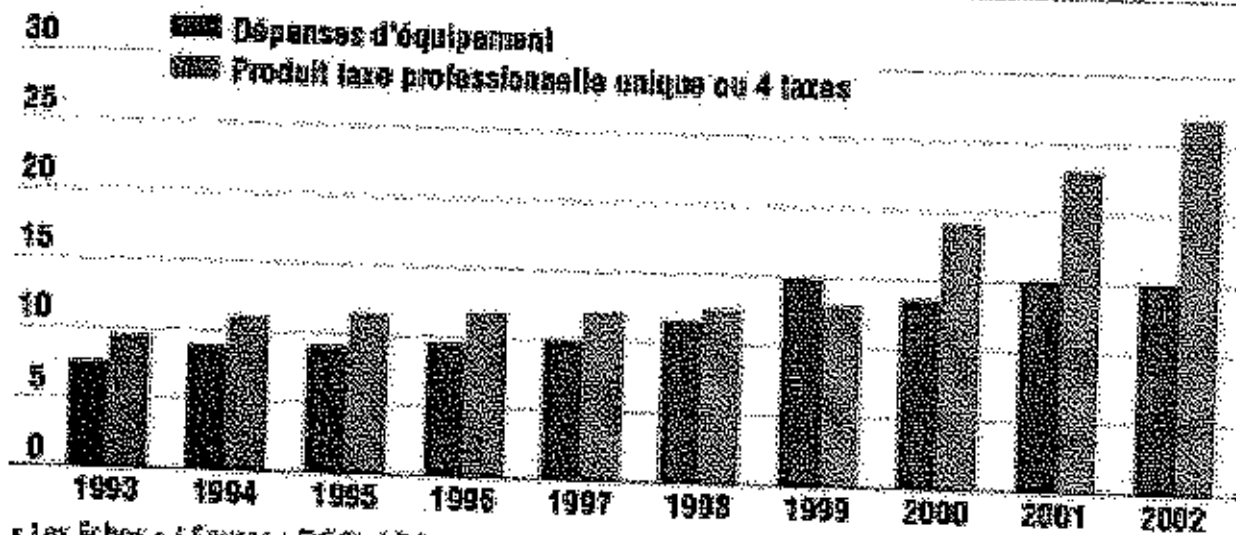
La fiscalité des communautés dope leurs investissements

Autres articles sur le même sujet

- ▶ Fiscalité locale
- ▶ Coopération intercommunale
- ▶ France

Le poids financier des groupements

Reporté à la sphère communale et intercommunale, en %



« Les Echos » / Source : DGCL / Département des études et des statistiques locales

Les groupements à fiscalité propre, comme les communautés urbaines, d'agglomération, de communes et autres, commencent à peser financièrement très lourd dans le secteur public local.

Passées de 232 en 1992 à 2.461 en 2004, ces intercommunalités développent désormais une masse budgétaire qui est équivalente à « plus du cinquième de celui du secteur communal » (145 milliards d'euros en 2002), selon une récente étude (1) menée par la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

Cette montée en puissance a d'ailleurs atteint un point tel que « l'analyse des comptes communaux stricto sensu perd de sa pertinence si l'on ne met en regard les réalisations nombreuses et sans cesse croissantes des structures intercommunales », font valoir les experts de la Direction générale des collectivités locales.

Les chiffres sont là. Alors qu'en 1993 elles ne contribuaient encore que pour 8 % à l'équipement du secteur communal, cette part a plus que doublé (17 %) en 2002.

« L'intercommunalité est devenue le relais de l'investissement communal pour les compétences qui nécessitent de gros moyens financiers. »

C'est le cas notamment des grandes infrastructures de transports collectifs, type tramway, mais aussi aux équipements sportifs et culturels lourds à vocation communautaire, comme l'illustre ci-dessous le cas de Clermont-Ferrand. Ces transferts de compétences s'accompagnent d'un transfert de souveraineté fiscale croissant.

Ainsi, la part des prélèvements des communautés au sein de la sphère communale et intercommunale n'a cessé d'augmenter. Elle a pratiquement triplé en moins de dix ans, passant de 10 % du produit total en 1993 à près de 27 % en 2002.

Pour autant, cette évolution n'entraîne pas de hausse de la pression fiscale, assure l'étude de la Direction générale des collectivités locales. Ses auteurs en tiennent pour preuve le fait que le taux de la taxe professionnelle perçue par les communautés, la TPU, progresse « de seulement + 0,6 % en 2002 contre + 3,3 % pour le secteur communes + groupements ».

L'essor pris par l'intercommunalité se mesure aussi à l'importance que commencent à prendre les dépenses courantes de ces structures.

Croissance de la dépense Les charges induites par la gestion de nouveaux équipements s'accumulent et progressent rapidement : la dépense a crû de 12 % en 2002 à champ constant, signale ainsi la DGCL. Mais, financièrement, ces intercommunalités sont loin d'être aux abois.

Leur épargne est solide et leur permet de pratiquer un bon niveau d'autofinancement (à hauteur d'un tiers des dépenses d'équipement). Elles sont peu endettées (23 % des communes n'ont encore jamais emprunté) et leurs frais financiers demeurent très supportables.

En matière d'emprunt, la prudence reste d'ailleurs de mise. En 2002, les groupements ont continué de réduire leur recours à l'emprunt (2 %).

JOËL COSSARDEAUX

(1) « Les Finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2002 ». Les intercommunalités développent désormais une masse budgétaire qui est équivalente à « plus du cinquième de celui du secteur communal ».

Une économie de plusieurs milliards de francs dans le budget de 1995 L'Etat va plafonner sa contribution au paiement de la taxe professionnelle

ARTICLE PARU DANS L'EDITION DU 16/05/1994

Toujours en quête d'économies, grosses ou petites, avouées ou cachées, pour boucler son projet de budget de 1995, le gouvernement va introduire une modification de l'aide qu'apporte l'Etat aux collectivités locales dans la perception de leur principal impôt : la taxe professionnelle. Cette aide serait diminuée de quelques milliards de francs, l'actuel plafonnement de cet impôt dont bénéficie les entreprises étant relevé.

La taxe professionnelle prélevée sur les entreprises rapporte 100 milliards de francs par an aux collectivités locales, dont elle représente la moitié des recettes fiscales. C'est dire son importance. Les deux tiers de la taxe professionnelle vont aux communes, ce qui explique l'extrême sensibilité des élus locaux à cet impôt. Mais les entreprises qui le supportent sont les premières concernées. Elles ont donc bataillé ferme à partir de 1976, quand la taxe professionnelle a remplacé la patente au terme d'une réforme très contestée, pour limiter l'augmentation de cette charge fiscale.

Une charge en augmentation rapide chaque année dont le patronat a démontré qu'elle était difficilement supportable et qu'elle contredisait deux objectifs gouvernementaux essentiels : d'une part l'emploi et la modernisation puisque la taxe professionnelle est assise sur les salaires et la valeur des équipements ; d'autre part la compétitivité puisque la taxe professionnelle alourdit les charges des entreprises et détériore leur excédent brut d'exploitation, c'est-à-dire ce qui reste aux sociétés pour investir quand elles ont payé les salaires et charges sociales de leur personnel mais aussi quand elles ont payé les impôts directement liés à la production.

Plus ou moins convaincus par les arguments du CNPF (Conseil national du patronat français) et des groupes de pression qui — à travers de nombreux hommes politiques — se sont largement manifestés sur le sujet, et submergés par la violence des critiques (M. Mitterrand lui-même avait parlé d'un "impôt imbécile"), les différents gouvernements qui se sont succédé depuis une quinzaine d'années ont accepté de faire prendre en charge par l'Etat une partie croissante de cet impôt. C'est ainsi que, sous des formes qui ont varié au fil des années, le budget de l'Etat supporte maintenant environ 20 % de la taxe professionnelle, soit une vingtaine de milliards de francs.

Une disposition en place depuis 1980 plafonne maintenant la cotisation de taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée de l'entreprise, chiffre plus avantageux pour les firmes qu'il n'y a une douzaine d'années, époque où l'on n'en était encore qu'à 6 %. Le coût de ce plafonnement avait d'ailleurs semblé tellement élevé pour les finances de l'Etat que l'année dernière le ministre du budget avait pris la décision de limiter ses effets à 1 milliard de francs.

En relevant le plafonnement de 3,5 à 4 % de la valeur ajoutée, le gouvernement économisera 4 à 5 milliards de francs. Il serait donc faux de dire que l'Etat alourdit la taxe professionnelle. Tout au plus peut-on dire qu'il limite une de ses nombreuses contributions aux budgets des collectivités locales. L'ennui est que celles-ci dépensent souvent sans compter et que le projet du gouvernement pour 1995 ne les incitera pas à se montrer plus sages dans la dépense, puisque ce sont les entreprises qui prendront en charge la modification que s'appête à annoncer le gouvernement. La réforme de la taxe professionnelle sera à n'en point douter l'un des chantiers du futur septennat.

VERNHOLE ALAIN

Jean-Pierre Sueur, président de l'Association des maires des grandes villes de France

« Source d'économies d'échelle, l'intercommunalité favorise un développement équilibré du territoire »

Vous êtes partisan d'une large autonomie financière des collectivités locales. Par quoi passe aujourd'hui cette autonomie ? - Elle passe par une réforme des dotations de l'Etat et de la fiscalité locale. Aujourd'hui, un conseil municipal prend certes des décisions sur quatre impôts (taxe d'habitation, taxe professionnelle, foncier bâti et non bâti) mais dans son budget la part des dotations de l'Etat s'accroît sans cesse par rapport aux recettes relevant de l'impôt. » L'ensemble des dotations de l'Etat aux collectivités locales s'élève aujourd'hui à 250 milliards de francs. Et ce montant va continuer de croître car il y aura davantage de compensation avec la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle (TP), et avec la réforme de la taxe d'habitation. » La seule justification des dotations de l'Etat est la péréquation, qui vise à établir un plus juste équilibre entre les ressources des collectivités locales et les charges qui leur incombent. Or, paradoxalement, à l'intérieur de ces 250 milliards, la part de péréquation effective est très faible. Sur les quelque 110 milliards de francs distribués au titre de la dotation générale de fonctionnement (DGF), elle n'est pas supérieure à 7 %. Pour la taxe professionnelle, elle ne dépasse pas non plus 7 %. » En clair, il faut moins de dotations et plus de péréquation. Pour cela, il faut redistribuer de la fiscalité d'Etat vers de la fiscalité locale. Ce qui ne sera pas forcément populaire auprès de tous les élus locaux, mais c'est l'un des fondements de la décentralisation qui est en cause. Cette réforme devrait aussi se traduire par une spécialisation de l'impôt par type de collectivité. Complexe, le système actuel est illisible pour le citoyen, un même impôt étant perçu par plusieurs collectivités. La TP, par exemple, émerge à quatre niveaux : la commune, l'intercommunalité, le département et la région. La démocratie veut aussi que chaque citoyen puisse bien comprendre qui décide quoi. - Comment devraient être réaffectés les impôts existants ? - La taxe d'habitation et le foncier devraient aller à la commune, et la TP devrait être l'impôt de l'intercommunalité. La taxe professionnelle unique (TPU), désormais obligatoire dans les communautés d'agglomération, et la taxe professionnelle de zone vont dans ce sens. Le département et la région doivent aussi avoir un impôt spécifique. C'est l'un des sujets de réflexion de la commission sur la décentralisation présidée par Pierre Mauroy. - En quoi l'existence d'un impôt économique au niveau de l'intercommunalité vous semblerait-elle justifiée ? - L'harmonisation des taux de TP dans une même agglomération est extrêmement souhaitable. Car elle est un formidable facteur de cohésion et elle favorise un développement équilibré du territoire. » La TP de zone permet par exemple d'instaurer un taux spécifique pour un parc d'activité porté par l'intercommunalité sans qu'il s'applique à la ou les communes qui accueillent ce parc. Car si tel était le cas, certaines petites communes risqueraient, ayant un taux trop élevé, de voir disparaître les quelques commerces qu'elles ont par ailleurs sur leur territoire. » La TPU, qui consiste à adopter un même taux sur tout le territoire intercommunal, permet d'éviter les effets pervers de la concurrence fiscale. La consommation excessive d'espace, le saccage des entrées de ville et du paysage urbain sont étroitement liés aux différences excessives de taux qui existent d'une commune à une autre. Plus les disparités de taux de TP sont grandes, plus il y a une tendance à consommer de l'espace. Et plus cela coûte cher. Car la commune à 10 kilomètres d'une ville-centre, qui attire les entreprises avec un taux de TP bas, ne tarde pas à se retourner vers l'intercommunalité pour lui demander de financer les infrastructures nécessaires. » A partir du moment où le taux de TP est le même sur tout le territoire intercommunal, le lieu d'implantation d'un équipement est neutre par rapport aux ressources de telle ou telle commune, puisque les ressources de la TP vont à la communauté. On évite ainsi des concurrences stériles et préjudiciables à la cohérence de l'ensemble. - Relancée par la loi sur l'intercommunalité de 1999, la TPU était déjà possible auparavant pour les districts. Mais très peu d'entre eux l'ont adoptée. La TPU aura-t-elle davantage de succès désormais ? - Il y a dix ans, les communes étaient encore très attachées à leur TP. Mais entre la première loi sur l'intercommunalité de 1992 et celle de 1999, on a assisté à une révolution tranquille de l'intercommunalité. Aujourd'hui, quelle que soit la forme qu'elle prend (communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes), l'intercommunalité se développe. Et la cohérence de la TP fait son chemin. L'intercommunalité est un levier très fort pour la nécessaire deuxième étape de la décentralisation. - L'autonomie passe aussi par la maîtrise des dépenses locales. Or l'intercommunalité n'est-elle pas un facteur d'accroissement des coûts ? - Si l'intercommunalité ne consiste qu'à ajouter un niveau supplémentaire en créant des services qui doublent avec ceux des communes, elle ne fait effectivement qu'accroître la complexité et les coûts de fonctionnement. » Mais l'intercommunalité peut aussi être un facteur de cohérence et d'économies d'échelle. Cela suppose d'articuler les services communautaires et ceux des communes, dans les secteurs où il y a des compétences partagées. Dans l'agglomération d'Orléans, nous avons ainsi cherché à mobiliser un certain nombre de moyens et de personnels des communes au service de

l'intercommunalité. Des conventions ont été passées entre la communauté et les municipalités pour que certains de leurs personnels puissent être mis à disposition de la structure intercommunale. Le rassemblement des moyens et des services permet de réaliser des économies d'échelle en optimisant les services rendus. Ainsi conçue, l'intercommunalité permet de rationaliser les coûts, de les réduire et de mieux utiliser l'argent public. »

PROPOS RECUEILLIS PAR LAETITIA VAN ECKHOUT

Fiscalité locale et autonomie financière des collectivités locales : quatre enseignements majeurs pour 2001

A la veille des élections municipales, l'Association des maires de France (AMF) a demandé, à l'occasion de son 83^e congrès, au cabinet de conseil Philippe Laurent consultants de dresser un état des lieux de la fiscalité locale. Philippe Laurent et Erwan Le Bot exposent ici leurs conclusions.

Depuis 1998, les réformes concernant les ressources des collectivités locales se sont multipliées. Elles mettent en cause des masses financières importantes. Pour la plupart ces réformes consistent en une substitution de dotations de l'Etat à des ressources fiscales locales. L'étude visait ainsi :

- à rappeler un certain nombre d'agrégats financiers concernant les rapports entre les collectivités locales et l'Etat ;
- à faire le point de manière chiffrée et « objective » sur le phénomène cumulatif de substitution des dotations, dont la nature et les conditions d'évolution sont définies par le législateur et l'Etat, à des recettes fiscales, dont le montant était fixé au moins en partie, par les assemblées locales élues ;
- et à mesurer l'impact de ces évolutions sur la marge de manœuvre fiscale des collectivités locales.

Les résultats de cette étude tiennent en quelques graphiques et tableaux dont la lecture est simple, même si les notions qu'ils illustrent sont parfois plus « riches » qu'il n'y paraît de prime abord.

Cette étude approfondie fait apparaître un constat et quatre enseignements principaux.

Le constat

Le « lien fiscal » entre les collectivités locales et les contribuables locaux est nettement détérioré, et cette détérioration est encore accentuée par les réformes en cours. En près de vingt ans, de 1982 à 1999, 24 mesures, y compris celles décidées sur la période 1999-2001, sont recensées, qui contribuent à détériorer le lien fiscal entre les collectivités locales et les contribuables locaux.

Trois groupes de mesures peuvent être distingués :

Le premier groupe rassemble 14 mesures selon lesquelles l'Etat supprime ou réduit les bases des impôts et compense le manque à gagner aux collectivités selon le niveau que celui-ci atteint au moment de la réforme. Ensemble ces dispositifs représentent 97 milliards de francs de produit pour les collectivités locales, il s'agit essentiellement de mesures de compensations fiscales.

Le deuxième groupe est constitué des dispositifs où l'Etat se substitue totalement ou partiellement au contribuable local dans l'acquittement de l'impôt local, cinq mesures sont regroupées pour un montant total en jeu de 60 milliards de francs.

Enfin, une troisième catégorie de mesures rassemble les dispositifs pour lesquels soit le contribuable local paie plus que le simple jeu « bases x taux » mais à d'autres organismes que les collectivités ayant fixé les taux, soit il paie, en partie ou en totalité, à d'autres organismes que les collectivités ayant fixé les taux. Les masses financières en jeu pour ce troisième groupe sont estimées au total à 10 milliards de francs. Ainsi, au final, l'ensemble des mesures qui détériorent le lien fiscal entre les contribuables et les collectivités locales atteint 167 milliards de francs, soit un niveau équivalent à près de 40 % des ressources fiscales des collectivités.

Dans l'ensemble, de l'étude ces réformes sont prises en compte pour l'année 1999 et pour les montants financiers concernés de 1999. En particulier, les rétrospectives sur la période 1982-1999 sont réalisées, elles aussi, sur la base des montants financiers mis en jeu en 1999. De même, les mesures intervenant en 2000, en 2001 et jusqu'en 2003 pour la suppression de la part-salaires de la taxe professionnelle sont prises en compte pour les montants concernés en 1999.

L'étude réalise une série de points de vue différents qui mettent en regard la situation avant ces cinq réformes et la situation après ces cinq réformes.

Pour réaliser cette étude le cabinet a utilisé différentes sources d'information à des fins de recensement et de recoupement : l'état fiscal 1389 national de 1982 à 1999, les lois de finances initiales (LF) et rectificatives (LFR) de 1999 et 2000, les rapports de l'« observatoire des finances locales », les comptes rendus de gestion du budget de l'Etat et les guides budgétaires, financiers et des ratios de la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

Les quatre enseignements

1. Les recettes fiscales payées par les contribuables locaux sont désormais - potentiellement - minoritaires au sein des ressources de fonctionnement des collectivités locales

En 1999, les recettes de fonctionnement des collectivités locales atteignent 703,9 milliards de francs. Elles sont constituées de 422,9 milliards de francs de ressources fiscales, dont 46,6 milliards de francs de dégrèvements fiscaux payés par l'Etat à la place des contribuables locaux. Ainsi, avant la prise en compte des cinq réformes engagées depuis 1999, les recettes fiscales effectivement payées par les contribuables locaux atteignent 376,3 milliards de francs (422,9 - 46,6), soit 53 % des recettes totales de fonctionnement des collectivités locales.

Après l'application complète des cinq réformes engagées par le législateur depuis 1999, les dégrèvements liés à la taxe d'habitation augmentent de 4,9 milliards de francs et les recettes fiscales se réduisent de 79,8 milliards de francs. Au final, les recettes fiscales réellement payées par les contribuables locaux s'élèvent à 291,6 milliards de francs (376,3 - (4,9 + 79,8)) soit 41 % des recettes totales de fonctionnement des collectivités locales, cette proportion varie quelque peu selon les collectivités observées (cf. graphique ci-dessous).

L'impact cumulé des réformes de la fiscalité locale depuis 1999 se traduit concrètement par un « transfert de charge » du contribuable local vers le contribuable national de 84,7 milliards de francs, ce transfert représente 12 % des recettes de fonctionnement des collectivités locales.

2. Au terme de l'application des réformes, les exonérations et dégrèvements fiscaux des collectivités

L'étude rapporte chaque année depuis 1982 - en les cumulant au fur et à mesure et à leur valeur de 1999 - les masses financières mises en jeu par les 24 mesures législatives, qui réduisent le lien entre les contribuables locaux et les collectivités locales, au total des recettes fiscales des collectivités locales en 1999. Ce total correspond au produit cumulé de la fiscalité directe et indirecte, y compris l'ensemble des dégrèvements, et des compensations fiscales. Nous déterminons ainsi un montant théorique - en 1999 et aux valeurs en jeu en 1999 - du produit de la fiscalité locale hors tout dispositif de dégrèvement et de compensation mis en place depuis 1982.

Il apparaît ainsi que, dès 1982, près de 9 % des recettes fiscales sont des compensations versées par l'Etat (essentiellement les dégrèvements liés au plafonnement des cotisations de taxe professionnelle à la valeur ajoutée), ce mouvement va s'accroissant progressivement jusqu'en 1998 (avec une accélération en 1987 lors de la réduction de 16 % des bases de taxe professionnelle). En 1998, le ratio atteint 16 %. Cependant dès 1999 il s'élève à 21 %, il passe à près de 25 % en 2000, puis 30 % en 2001, 34 % en 2002 et près de 35 % en 2003.

Ainsi, les réformes de la fiscalité locale décidées de 1999 à 2001 entraînent plus du doublement du poids (et des montants) des dégrèvements et des compensations qui viennent remplacer ou alléger la fiscalité locale. En cinq ans le rythme de cette substitution s'accroît alors que le phénomène était à peu près stabilisé depuis une dizaine d'années.

3. Les concours financiers versés par l'Etat aux collectivités locales deviennent un enjeu de tout premier ordre tant pour les recettes des collectivités locales que pour les dépenses de l'Etat

En 1999, l'ensemble des dotations de fonctionnement versées par l'Etat s'élève à 141,5 milliards de francs (dont essentiellement la dotation globale de fonctionnement). A ce montant s'ajoutent, du point de vue de l'Etat, d'une part 105,3 milliards de francs de compensations fiscales (après prise en compte des réformes engagées de 1999 à 2001) et 51,5 milliards de francs de dégrèvements. Nous obtenons ainsi un total des « transferts » de l'Etat vers les collectivités de 298,3 milliards de francs, soit 42 % des recettes de fonctionnement totales des collectivités locales.

Globalement, après les cinq réformes, les recettes de fonctionnement des collectivités locales sont constituées pour 41 % par le produit de la fiscalité locale acquitté effectivement par les contribuables locaux, pour 42 % par des « transferts » de l'Etat et pour 16 % par les droits et tarifs versés par les usagers et le rendement de diverses « recettes de poches ». Ainsi, le contribuable national devient le premier financeur des politiques locales, ce constat connaît des variations sensibles selon les collectivités observées (cf. tableau ci-dessous). De plus, si, avant les cinq réformes récentes, les concours versés aux collectivités locales par l'Etat représentaient 10,4 % des dépenses de l'Etat, soit un niveau inférieur aux crédits consacrés à l'éducation, à l'annuité de la dette ou à l'emploi et la solidarité, après les cinq réformes ces concours atteignent 14 % des dépenses de l'Etat, soit le deuxième poste de dépenses derrière l'éducation (351,4 milliards de francs), mais désormais supérieur à l'annuité de la dette (253,3 milliards de francs).

4. Pour obtenir un surcroît de produit donné, l'effort sur le levier fiscal doit être augmenté de plus de 20 % après l'application des réformes

En effet, la contraction des bases fiscales consécutive aux réformes en cours (hors l'augmentation des dégrèvements qui n'entraîne pas de manque à gagner pour les collectivités) implique, pour un même résultat d'augmentation des ressources de fonctionnement, un « effort » sur le levier fiscal (augmentation des taux de la fiscalité directe) augmenté de plus de 20 % pour l'ensemble des collectivités locales. Cette augmentation de l'effort étant variable selon les types de collectivités locales.

Les contradictions de la réforme fiscale locale...

Indiscutablement, le cumul des réformes concernant la fiscalité locale détériore le lien fiscal entre les contribuables locaux et les élus locaux, réduit l'autonomie fiscale des collectivités locales et augmente leur dépendance vis-à-vis de l'Etat et des problématiques qui lui sont propres.

Dès ses premières années d'« existence » la fiscalité locale a essuyé de nombreuses critiques, elle était (est toujours ?) archaïque, injuste, antiéconomique et comptait même dans ses rangs un impôt « imbécile ». Dès lors il est apparu « naturel » au législateur, aux contribuables, et même à nombre d'élus locaux, que l'Etat intervienne à la marge pour réduire les cotisations « abusives ». Ainsi, paradoxalement, l'Etat en substituant progressivement ses concours (et donc ses propres impôts) à ceux des collectivités locales, depuis près de vingt ans, rend possible la « survie » de la fiscalité locale actuelle dans une version tronquée et, dans le même mouvement, cette substitution progressive prépare (prédispose ou rend possible) la suppression au moins partielle de la fiscalité locale telle que nous la connaissons aujourd'hui. On peut penser, comme certains élus locaux, que le cumul des réformes se traduit par un changement dans la nature même de la fiscalité locale et de son « sens » politique comme financier. Cependant, à l'heure où l'on recommence à évoquer une deuxième étape de la décentralisation, il ne faut pas oublier que cette fiscalité locale très critiquée et critiquable a rendu possible la décentralisation. Certes, la fiscalité locale a connu, pour de multiples raisons, une très forte progression depuis 1982 et les niveaux qu'elle atteint localement sont parfois exagérément élevés, mais c'est en s'appuyant sur ce levier que les élus locaux ont su, tout au long de trois mandats, remodeler en profondeur le territoire français. Mieux même, c'est en s'appuyant sur le levier pourtant très contesté de la taxe professionnelle que se construit la nouvelle intercommunalité de « territoire » ... Ces (apparentes ?) contradictions cachent bien des promesses d'un débet dont on doit espérer qu'il ne sera pas escamoté !

Eléments méthodologiques n°1

Cinq réformes sont plus spécialement observées, dans leur détail et dans leur globalité, en fonction des différents angles d'observation adoptés :

- la suppression de la part régionale et le plafonnement de la part départementale des droits de mutation (loi de finances de 1999) ;
- la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation (loi de finances rectificative de 2000) ;
- l'augmentation des dégrèvements de taxe d'habitation (loi de finances rectificative de 2000) ;
- la suppression progressive de la part-salaires de la taxe professionnelle (cette réforme est prise en compte exclusivement sous l'angle de la substitution bases fiscales/compensation versée par l'Etat, l'étude ne rentre pas dans le débat sur le coût réel pour l'Etat de cette réforme compte tenu des mesures annexes qui ont été prises dans la loi de finances de 1999, par exemple, la hausse du taux de cotisation minimale) ;
- la suppression de l'essentiel de la vignette départementale (loi de finances de 2001).

Eléments méthodologiques n°2

Liste des mesures législatives qui détériorent le lien fiscal entre les collectivités locales et les contribuables locaux :

- premier groupe de mesures : l'Etat supprime ou réduit les bases des impôts en compensant à l'instant t 14 mesures, pour un montant estimé de 97 milliards de francs (selon les masses en jeu en 1999). Il s'agit essentiellement de :
- la réduction de la part-salaires de la taxe professionnelle (LFR 28/06/1982) : 2,4 milliards de francs en jeu ;
 - la « réduction pour investissement » (qui deviendra la « REI », LFR 28/06/1982) : 1,2 milliard (ce montant est en nette réduction par rapport à 1996, en effet la LF pour 1999 prévoit la suppression de la REI en deux ans (1999 et 2000) et le maintien de ce dispositif pour les seules « véritables » créations d'établissement) ;
 - la réduction des bases de taxe professionnelle de 16 % (LF pour 1987) : 9,4 milliards ;
 - la suppression de l'essentiel des bases de foncier non bâti (FNB) départemental et régional (LF 1993) : 2,2 milliards ;
 - la suppression de la taxe d'habitation régionale (LFR 2000) : 5,6 milliards ;
 - la suppression des droits de mutation des régions (LF 1999) : 5,1 milliards ;
 - la suppression de l'essentiel de la vignette (LF 2001) : 12 milliards ;
 - la suppression de la part-salaires de la taxe professionnelle (LF 1999) : 53,9 milliards (au total, au terme de l'application pleine et entière de la réforme en 2003) ;
 - autres mesures dont l'impact financier est plus restreint (plafonnement du taux de taxe professionnelle, exonérations de foncier non-bâti pour les terrains plantés en bois, réduction des droits de mutation à titre onéreux départementaux, exonérations temporaires de foncier bâti des logements sociaux, exonérations de foncier bâti et de taxe professionnelle des établissements situés en ZFU, ZRU ou ZRR) : pour un total de près

de 5 milliards.

Deuxième groupe de mesures : l'Etat se substitue (en partie ou totalement) au contribuable local : 5 mesures, pour un montant estimé de 60 milliards de francs (selon les masses en jeu en 1999). Il s'agit essentiellement de :

- les exonérations de taxe d'habitation (LF 1992, en remplacement des anciens dégrèvements) : 7,3 milliards ;
- les exonérations de foncier bâti (LF 1993, en remplacement des anciens dégrèvements) : 1,4 milliard
- les dégrèvements de taxe d'habitation (L.10-01-1980, et réformes suivantes) : 13,1 milliards (y compris les 4,9 milliards de dégrèvements supplémentaires, nets de l'impact de la suppression de la taxe d'habitation régionale, induits par les dispositions de la LFR 2000) ;
- le plafonnement des cotisations de taxe professionnelle à la valeur ajoutée (L.10-12-1980) : 38,3 milliards.

Troisième groupe de mesures qui perturbent le lien entre les collectivités et les contribuables :

- le contribuable paie plus que le simple jeu « bases x taux » mais à d'autres organismes que les collectivités ayant choisi le taux d'imposition : la cotisation de péréquation de taxe professionnelle (pour partie ce produit revient aux collectivités dans leur ensemble par l'abondement du fonds national de péréquation) et la cotisation minimale de taxe professionnelle à la valeur ajoutée ;
- le contribuable paie (en tout ou partie) à d'autres organismes que les collectivités ayant choisi le taux d'imposition : les cotisations de foncier bâti et de taxe professionnelle de la Poste et de France Telecom et l'écrêtement des bases (celui de 1979) (deux mesures qui sont des « manques à gagner » pour les collectivités, celles-ci n'ayant jamais fiscalisé ces bases), l'écrêtement des bases de taxe professionnelle au profit des FDP7P ;

Les masses financières cumulées de ces 5 mesures représentent un volume estimé à 10 milliards de francs (dont une partie retourne aux collectivités locales dans leur ensemble).

Il faut noter que les cinq réformes dont nous cherchons plus spécifiquement à mesurer l'impact sur les finances locales représentent, ensemble, 84,7 milliards de francs.

Philippe Laurent et Erwan Le Bot.

FISCALITÉ LOCALE Le rapport « Mariton » dresse un réquisitoire contre les collectivités

Il conclut que les collectivités dépensent trop et privilégient l'impôt, au détriment de l'emprunt.



Les députés de l'opposition ont rejeté les conclusions du rapport du député UMP Hervé Mariton sur l'augmentation de la fiscalité locale.

ailleurs: précaution (les collectivités redoutent que l'Etat ne respecte pas ses engagements), aubaine (augmentation du taux de la taxe professionnelle en prévision de sa réforme), pression citoyenne, cycle électoral, héritage laissé par l'équipe précédente, etc. L'accumulation des niveaux de décision est aussi pointée du doigt, zinsi que l'intercommunalité. « La gestion à deux niveaux, au lieu de favoriser les économies d'échelle, entraîne le plus souvent des doublons et une augmentation des coûts de structure administrative. » Enfin, il insiste sur l'alourdissement des dépenses des collectivités locales. « 100 euros de nouveaux équipements (hors maintenance et renouvellement) induisent chaque année 28 euros supplémentaires de dépenses de personnels, de biens et de services. » Or, plutôt que de recourir à l'emprunt, les collectivités préfèrent utiliser l'impôt pour financer leurs dépenses. « Les élus locaux et la fonction financière répuugnent à voir leur capacité d'épargne se dégrader, ce qui les conduit à une prudence excessive qui pèse sur le contribuable. » Une mise en cause des directeurs financiers que ne par-

tage pas le vice-président de la commission, le député PS René Dosière (lire le témoignage ci-dessous). « Ce rapport prépare l'opinion à une mise au pas des collectivités », prédit, en outre, Augustin Bonrepaux.

Trente propositions. Afin de prévenir toute nouvelle hausse de la fiscalité locale, Hervé Mariton plaide pour la mise en place de conférences annuelles et thématiques en finances publiques qui regrouperaient l'Etat et les représentants des collectivités. Idée d'ailleurs reprise par Jean-

LES CHIFFRES CLÉS

- 28,1 % d'augmentation des taux d'imposition des régions en 2005.
- 22,19 % d'augmentation des taux d'imposition des départements en 2005.
- 4 euro d'augmentation par foyer fiscal en 2005, soit le point de plus pour une ville, 4 pour un département, 20 pour une région.

François Copé. Ce lieu d'échange permettrait ainsi de s'entendre, par exemple, sur la rénovation des bases fiscales, mais aussi sur la mise en place d'un « déflateur d'impôt ». Cet outil, proposé par Hervé Mariton, permettrait à l'Etat de bénéficier d'une partie des recettes fiscales des collectivités liée à l'augmentation des taux, si les bases de l'année N+1 sont supérieures aux bases actualisées de l'année N. Le rapport insiste également sur la nécessaire amélioration à attendre de la part de l'Etat, concernant la connaissance et l'évaluation des compétences avant leur transfert. Mais les collectivités locales doivent aussi rendre plus transparents leurs budgets locaux. Hervé Mariton propose ainsi de dissocier dépenses obligatoires et dépenses facultatives.

Marion Cabellic

L'acte II de la décentralisation est-il la raison principale de l'augmentation de la fiscalité locale en 2005? Telle était l'interrogation qui prévalait à l'installation, à la mi-février, d'une commission d'enquête à l'Assemblée nationale sur l'évolution de la fiscalité locale, composée de trente députés de la majorité et de l'opposition. Après plus de soixante-dix heures d'auditions de responsables locaux, d'administrations centrales et de ministres, le rapporteur, le député UMP Hervé Mariton (Drôme), écarte cet argument. « L'impact financier de ces transferts, qui sont peu nombreux, est modeste (ils représentent 0,3% du budget des départements, et 2,5% de celui des régions) et la hausse des budgets des collectivités concernées va très au-delà de l'effet que l'on pourrait leur imputer. » En outre, « ces transferts font l'objet d'une compensation intégrale ».

Désengagement de l'Etat. De même, Hervé Mariton réfute la thèse du désengagement de l'Etat. Argument contesté par les députés de l'opposition, qui ont refusé de voter le rapport, le président de la commission, le député PS Augustin Bonrepaux (Ariège), s'étant abstenu. « Les contrats de plan ont quatre à six ans de retard, précise-t-il. Si 12,39% des crédits ont été couverts en 2001, le chiffre n'a atteint, en 2004, qu'à peine 10%. Une des raisons de l'augmentation de la fiscalité locale est donc bien le désengagement de l'Etat. » Selon Hervé Mariton, les causes sont pourtant

Minoration de la dotation compensatrice des réductions de taxe professionnelle : un détournement illégal des recettes des collectivités locales

La ténacité de la commune de Pantin a eu raison de l'obstination de Bercy. Le Conseil d'Etat a décidé récemment que c'est illégalement que les services du ministère de l'Economie et des finances refusaient de prendre en compte les rôles supplémentaires de la taxe professionnelle pour calculer la compensation de la réduction pour embauche et investissement. Une décision qui ouvre la porte aux demandes de nombreuses autres collectivités.

Par un arrêt rendu le 18 octobre dernier (ministre de l'Economie, des finances et de l'Industrie c/commune de Pantin, req. N° 209324), le Conseil d'Etat a censuré, comme étant illégale, la minoration par l'administration de la dotation compensatrice des réductions de taxe professionnelle pour les collectivités locales, des réductions pour embauche et investissement instituées en matière de taxe professionnelle par l'article 6-IV de la loi de finances pour 1987.

Cette décision reconnaît aux collectivités concernées le droit d'obtenir le remboursement des reliquats de la compensation susvisée, illégalement retenus par l'Etat, sans préjudices d'éventuels dommages intérêts. Elle est d'une grande importance en plein débat relatif à la perte d'autonomie financière et fiscale des collectivités locales : l'Etat (Bercy) pourrait être amené à payer plusieurs milliards de francs d'arriérés à beaucoup de collectivités. Suite à Pantin, la communauté urbaine de Lyon et la ville de Metz sont déjà sur les rangs. Les circonstances de cette affaire sont les suivantes :

L'article 6-II-a) de la loi de finances pour 1987 a ajouté un nouvel article 1469 A bis au Code général des impôts, instituant une réduction de la taxe professionnelle lorsque la base d'imposition d'un établissement est en augmentation par rapport à l'année précédente.

L'article 6-II-b) de la même loi de finances a complété, quant à lui, l'article 1478-11 du Code général des impôts, par un alinéa qui prévoit une réduction de moitié de la base d'imposition du nouvel exploitant en cas de création d'établissement.

Ces réductions, dites « réductions pour embauche ou investissement », comme d'autres mesures décidées en matière de taxe professionnelle par la loi de finances pour 1987, répondent à l'engagement du gouvernement de l'époque d'accorder aux entreprises des aides fiscales afin précisément de les inciter à investir et à recruter. Toutefois, dès lors qu'elles entraînaient d'importantes pertes de recettes pour les collectivités locales et leurs groupements, il était logique que l'Etat, initiateur de cette politique, prenne à sa charge les dépenses correspondantes.

Aussi, l'article 6-IV de la loi de finances pour 1987 a-t-il institué, en même temps que les allègements susvisés, une dotation compensatrice des réductions de recettes résultant, pour les collectivités concernées, de l'application des dispositions précitées.

Le quatrième alinéa de l'article 6-IV fixe le montant de cette dotation ainsi qu'il suit : « La somme destinée à compenser à compter de 1988 la perte de recettes résultant, pour chaque collectivité locale ou groupement doté d'une fiscalité propre, de l'article 1469 A bis et du dernier alinéa du paragraphe II de l'article 1478 du CGI, est égale à la diminution de base qui résulte chaque année de ces dispositions, multipliée par le taux de la taxe professionnelle de la collectivité ou du groupement pour 1986 ».

Commentant ces dispositions, une instruction du 2 novembre 1987, publiée au BOI 6-E-B-87, a décidé que la compensation ainsi définie doit être calculée non pas en fonction du montant total des réductions pour embauche ou investissement, mais uniquement sur la base de la fraction de ces réductions comprise dans les rôles généraux de taxe professionnelle de la collectivité locale bénéficiaire, les réductions comprises dans les rôles supplémentaires n'étant pas prises en compte (instruction précitée, § 84)*.

Estimant que cette restriction du champ d'application de la loi ne repose sur aucun fondement légal, la ville de Pantin a saisi le juge administratif d'un recours visant à l'annulation du refus du ministre de l'Economie, des finances et de l'Industrie, de procéder à la correction du calcul erroné de la dotation qu'elle estime lui être due. Tout comme l'ont fait les juges du fond, le Conseil d'Etat lui a donné raison en estimant : « qu'il résulte des termes mêmes du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, dont les dispositions ne limitent pas la dotation qu'il institue à la seule compensation des réductions de base pour embauche ou investissement comprises dans les rôles primitifs de la taxe, que la dotation compensatrice au titre d'une année doit être calculée en fonction de la totalité des bases d'imposition à la taxe professionnelle retenues dans les rôles de la commune au titre de cette année, qu'il s'agisse des rôles primitifs ou des rôles supplémentaires ».

Sur le sens - au demeurant clair - de cette décision, on dira qu'il en résulte sans ambiguïté que la pratique consistant à limiter la compensation des réductions des bases de taxe professionnelle est dénuée de tout fondement légal.

On peut ajouter que, contrairement à ce que l'administration fiscale a soutenu devant le Conseil d'Etat, cette pratique n'a aucune justification en fait (I).

La portée de cette décision est, en revanche, double.

En premier lieu, en confirmant le caractère illégal de la minoration de la compensation qui revient aux collectivités locales, la décision du Conseil d'Etat reconnaît à celles-ci le droit d'obtenir le remboursement des compléments de dotation illégalement retenus par l'Etat, lequel a par ailleurs commis une illégalité fautive qui engage sa responsabilité à l'égard des collectivités concernées (II).

En second lieu, et sur un tout autre plan, la décision du Conseil d'Etat, rendue en même temps que le rapport de la commission Mauroy sur l'avenir de la décentralisation, ne pourra que conforter l'opinion de ceux qui, à l'instar des auteurs de ce rapport, estiment que la multiplication des dotations compensatrices de recettes fiscales locales, constitue un danger pour l'autonomie des collectivités décentralisées (III).

I. La pratique administrative limitant la compensation au seul produit des rôles généraux n'est fondée, ni en droit ni en fait

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a jugé, le principe d'une compensation intégrale des réductions de base de taxe

professionnelle est clairement établi par la loi (A).
Par ailleurs, il est certain qu'aucune considération extra-juridique ne justifie la ponction opérée par l'Etat sur la dotation correspondante, qui apparaît dès lors comme un prélèvement indu (B).

A. Le principe d'une compensation intégrale est clairement établi par la loi

Le Conseil d'Etat a considéré que les dispositions de l'article 6-IV de la loi de finances pour 1987 ne limitent pas la dotation qu'elles instituent à la seule compensation des réductions de base pour embauche ou investissement comprises dans les rôles primitifs de la taxe.

Cette solution est évidente compte tenu des termes précis du texte visé, lequel, effectivement, ne mentionne, ni ne sous-entend que la dotation litigieuse doit être limitée aux seules réductions de base comprises dans les rôles primitifs de la taxe professionnelle.

Les dispositions concernées de la loi de finances pour 1987 ne comportent d'ailleurs aucune allusion ou mention relative aux « rôles ».

La loi se borne, en effet, à indiquer que la compensation est égale à la diminution des bases qui résultent des allègements fiscaux, multipliée par le taux de la taxe professionnelle.

Par conséquent, l'administration fiscale, qui doit calculer le montant de la taxe professionnelle revenant chaque année à la collectivité en multipliant le taux de cette taxe par l'ensemble des bases recensées sur son territoire, y compris celles qui figurent sur les rôles supplémentaires, ne peut calculer la dotation compensant la part de cette taxe prise en charge par l'Etat qu'en se fondant sur l'ensemble de ces mêmes bases.

Pour justifier, en droit, la limitation de la compensation au produit des seuls rôles généraux, l'administration a cru pouvoir se prévaloir des dispositions de l'article 46 de la loi de finances pour 1992.

Ajoutant un article IV bis à la loi de finances pour 1987, ce texte institue, à compter de l'année 1992, d'une part, une majoration de la dotation compensant la perte de recettes de taxe professionnelle, d'autre part, une réfaction de 2 % des « recettes fiscales » de la collectivité destinée à venir en diminution de la compensation majorée.

Selon elle, le fait pour la loi de finances pour 1992 de définir les « recettes fiscales » sur lesquelles est assise la réfaction susvisée de 2 % comme étant le produit des seuls rôles généraux, implique nécessairement que le vœu du législateur de 1987 était déjà de limiter la compensation litigieuse au produit de ces mêmes rôles.

Toutefois, les dispositions de l'article 46 de la loi de finances pour 1992 n'ont pas pour objet de donner une interprétation rétroactive de l'article 6-IV de la loi de finances pour 1987, et n'interviennent du reste pas dans le même domaine.

Dès lors, on ne pouvait en aucun cas considérer que ce dernier texte devait être appliqué en fonction de dispositions qui lui sont à la fois extérieures et postérieures.

La pratique administrative de la compensation partielle des réductions des bases de la taxe professionnelle est, par conséquent, dénuée de tout fondement légal, ainsi que le Conseil d'Etat l'a jugé. Par ailleurs, cette pratique est totalement injustifiée.

B. La compensation partielle constitue un prélèvement indu

L'administration fiscale a invoqué en second lieu un moyen tout à fait révélateur des motifs réels qui l'ont amenée à tenter de faire prévaloir une interprétation aussi ouvertement erronée de la loi.

Le ministre a fait valoir, en effet, que l'Etat verse chaque année aux collectivités locales concernées, l'intégralité du produit des taxes figurant sur les rôles généraux, sans en déduire le montant des dégrèvements qu'il prend entièrement à sa charge.

Il serait, par suite, inéquitable, selon lui, de priver l'Etat du droit de compenser cette charge financière par l'encaissement, à son profit, du produit des rôles supplémentaires. Ou alors, ajoute l'administration, il faudrait, si ce dernier produit devait être intégralement versé aux collectivités locales, qu'il soit réduit du montant des dégrèvements prononcés. Mais ceci aurait pour effet de faire peser une incertitude permanente sur les budgets locaux en faisant varier continuellement leurs recettes en fonction de l'écart positif ou négatif entre le produit des rôles supplémentaires et le montant des dégrèvements.

S'agissant d'un contentieux de légalité, le moyen est totalement inopérant et a d'ailleurs été écarté comme tel par le Conseil d'Etat. Mais il était surtout dénué de tout fondement, dès lors que l'affirmation selon laquelle l'Etat prend à sa charge et sans contrepartie les frais de dégrèvements d'impôts locaux est rigoureusement inexacte.

En effet, en vertu de l'article 1645-I du Code général des impôts, l'Etat perçoit 3,60 % du produit des taxes revenant aux collectivités locales « en contrepartie des frais de dégrèvements et de non-valeurs qu'il prend à sa charge ». Par ailleurs, en vertu du paragraphe II de cette même disposition, l'Etat perçoit 4,40 % du produit des impositions revenant à ces mêmes collectivités « pour frais d'assiette et de recouvrement ».

Selon les termes employés par le président Fouquet dans ses conclusions sur l'arrêt commune de Tallard du 7 février 1986 (DF 1986, comm. 1332), l'Etat est un prestataire de services rémunéré au pourcentage. Et, dans ces conditions, l'administration devait nécessairement savoir que l'argument tiré de la nécessité de compenser les dégrèvements ne pouvait justifier la pratique illégale à laquelle elle se livrait. Ce n'est donc pas lui faire un procès d'intention que d'affirmer qu'elle profitait de l'opacité des procédures d'attribution des dotations compensatrices de recettes fiscales pour affecter au budget de l'Etat des crédits dont elle ne pouvait ignorer qu'ils sont destinés, par la loi, aux budgets locaux.

Il est heureux que le Conseil d'Etat ait mis un terme à cette pratique.

La principale conséquence de la décision du Conseil d'Etat réside évidemment dans la confirmation du caractère illégal de la minoration, par l'Etat, de la dotation qu'il verse depuis 1988 aux collectivités territoriales en compensation de la réduction des bases de taxes professionnelles pour embauche et investissement.

II. La minoration illégale de la compensation :

une faute qui engage la responsabilité de l'Etat

La principale conséquence de la décision du Conseil d'Etat réside évidemment dans la confirmation du caractère illégal de la minoration, par l'Etat, de la dotation qu'il verse depuis 1988 aux collectivités territoriales en compensation de la réduction des bases de taxes professionnelles pour embauche et investissement. Ces collectivités, ainsi d'ailleurs que leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, sont donc fondées à réclamer à l'Etat le remboursement des compléments de recettes que ce dernier a illégalement détournés à son profit. Elles sont également fondées à réclamer à l'Etat la réparation du préjudice résultant pour elles de la minoration illégale de leurs recettes.

Signalons d'ores et déjà qu'en vertu d'une jurisprudence constante, la responsabilité de l'Etat pour les erreurs administratives ayant entraîné des insuffisances d'évaluation des bases de l'impôt local est engagée vis-à-vis des collectivités concernées, à raison d'une faute simple (Conseil d'Etat, 7 février 1986, commune de Tallard, DF 1986, comm. 1 332 ; Conseil d'Etat, Section, 29 décembre 1997, n° 151472, commune d'Arcueil, DF 1998, p. 487, AJDA 1998, P 180, chron. Raynaud et Girardot).

Il devrait en être de même pour une erreur affectant le calcul d'une dotation compensant l'impôt local. L'Etat tentera-t-il, sans doute, de limiter le montant de sa dette en opposant la prescription quadriennale aux créances réclamées. Il n'en demeurera pas moins que le montant des remboursements, qu'il devra de toutes façons effectuer, aura un impact non négligeable sur les finances publiques, étant donné le nombre important de collectivités spoliées.

Il n'est donc pas exclu que l'administration soit tentée de faire valider rétroactivement, par la loi, la pratique jugée illégale par le Conseil d'Etat. Mais, à supposer qu'elle soit politiquement envisageable, une loi de validation se heurtera vraisemblablement à la censure du Conseil constitutionnel. En effet, depuis sa décision du 22 juillet 1980 (N° 80-119DC, Rec. P46, GD N° 29), le Conseil constitutionnel n'admet la validation rétroactive d'actes administratifs illégaux qu'à la condition notamment que cette validation ne méconnaisse pas l'autorité d'une décision de justice passée en force de chose jugée et, surtout, qu'elle ait été opérée pour « un motif d'intérêt général suffisant » (21 décembre 1999, N° 99-422DC ; 29 décembre 1999, N° 99-425DC ; RJF 2/2000, N° 249 et 250, chronique E. Mignon).

Certes, la décision du Conseil d'Etat n'a l'autorité de chose jugée qu'à l'égard de la ville de Pantin, dans la mesure où c'est une décision individuelle qui a été annulée. Il n'en demeure pas moins que l'adoption d'une loi validant la minoration des compensations dues aux autres collectivités locales ne saurait être justifiée en l'espèce que par un motif exclusivement financier.

Or, d'une part, le Conseil constitutionnel, qui a déjà censuré une loi de validation fondée sur ce seul motif (28 décembre 1995, N° 95-369DC, loi de finances pour 1996 : RJF 1 996 N° 209), n'admet que très exceptionnellement qu'il soit recouru au motif financier pour fonder une validation rétroactive (18 décembre 1997, N° 97-393DC).

D'autre part, compte tenu du fait que la loi de validation projetée pourrait porter atteinte au principe à valeur constitutionnelle de libre administration des collectivités locales, il est plus que vraisemblable qu'elle soit censurée.

La décision du 18 octobre 2000 vient à point nommé pour confirmer les inquiétudes exprimées dans le rapport de la commission sur l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy, rendu à peu près au même moment (lire le texte intégral de ce rapport, annexé à la « Gazette des communes », n° 40, du 23 octobre 2000).

Le principal considérant de l'arrêt

« (...) qu'il résulte des termes mêmes du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, dont les dispositions ne limitent pas la dotation qu'il institue à la seule compensation des réductions de base pour embauche ou investissement comprises dans les rôles primitifs de la taxe, que la dotation compensatrice au titre d'une année doit être calculée en fonction de la totalité des bases d'imposition à la taxe professionnelle retenues dans les rôles de la commune au titre de cette année, qu'il s'agisse des rôles primitifs ou des rôles supplémentaires (...) ». Conseil d'Etat, 18 octobre 2000, ministre de l'Economie, des finances et de l'Industrie c/Commune de Pantin, req. n° 209324.

Comment se faire rembourser

Les collectivités qui envisagent de demander à l'Etat de leur rembourser la fraction de compensation non versée et de les indemniser doivent saisir le ministre de l'Economie, des finances et de l'Industrie d'un recours préalable tendant :

- 1) à ce qu'il procède à la liquidation et au versement de la dotation compensatrice leur revenant en raison des réductions de la taxe professionnelle pour embauche et investissement, correspondant aux produits des rôles supplémentaires établis dans la commune ou le groupement de communes, au titre des années 1988, 1989, 1999 ;
- 2) à ce qu'il procède au versement des intérêts moratoires afférents à la somme ainsi déterminée ;
- 3) à ce que l'Etat leur verse une indemnité (à chiffrer et justifier impérativement), en réparation du préjudice financier subi ;
- 4) à ce que ses services départementaux (directeur des services fiscaux) leur communiquent sans délai la totalité des rôles supplémentaires dont le produit a été illégalement retenu. La décision explicite de rejet de la demande devra être déférée par la collectivité au tribunal administratif compétent dans un délai de deux mois. Le rejet implicite peut être attaqué sans condition de délai.