

JEAN-PAUL HUCHON

*Impôts locaux
et nouveaux choix sociaux*

Dans quelques mois, les élections municipales ; au fur et à mesure qu'on se rapprochera de l'échéance les considérations tenant à la politique vont reprendre tous leurs droits, et les éléments de climat national interférer avec, voire surpasser, les données locales... Un élément, toutefois, et quelle que soit la qualité des hommes, voire même leur appartenance politique, va jouer un rôle essentiel dans la campagne : il s'agit du poids et de la répartition des impôts locaux.

La fiscalité directe locale — c'est une tendance majeure, et au fond relativement récente — n'est plus en effet vécue comme marginale, ou simplement secondaire : elle est, pour la plupart des Français, ressentie comme une lourde obligation. D'autant plus lourde que, la démocratie aidant, les citoyens ont, parfois, bien à tort, l'impression qu'ils peuvent l'infléchir ou peser sur son évolution, la fiscalité d'Etat s'imposant à eux sans espoir de recours.

On en est venu à un point tel, dans ce domaine, qu'on ne peut pas exclure, dans les années à venir, une alternance très rapide d'équipes municipales, avec des campagnes axées sur le poids excessif de la fiscalité locale.

Le vécu subjectif de la fiscalité locale est donc douloureux. Il s'appuie cependant sur des données objectives.

D'abord les chiffres sont très parlants : de 1970 à 1981, la fiscalité locale a augmenté plus vite que le PIB. Le tableau ci-après le montre clairement.

La fiscalité directe locale représentait en 1981, 2,83 % du PIB. Si on y ajoute les prélèvements indirects, on constate que, sur l'ensemble des prélèvements publics, la part de l'Etat est restée constante

	1971	1972	1973	1974
% variation du PIB en valeur	+ 11,48	+ 12,46	+ 13,56	+ 14,73
% variation fiscalité locale : TF, TH, TFB, TP + autres impôts locaux (ordures ménagères, etc.)	+ 11,73	+ 18,46	+ 14,30	+ 15,28
	1975	1976	1977	1978
% variation du PIB en valeur	+ 13,61	+ 15,54	+ 12,31	+ 13,59
% variation fiscalité locale : TF, TH, TFB, TP + autres impôts locaux (ordures ménagères, etc.)	+ 21,70	+ 16,11	+ 16,17	+ 17,63
	1979	1980	1981	
% variation du PIB en valeur	+ 13,95	+ 12,13	+ 12,35	
% variation fiscalité locale : TF, TH, TFB, TP + autres impôts locaux (ordures ménagères, etc.)	+ 17,95	+ 14,88	+ 15,32	

sur la période (autour de 18,5 %) mais que la part des prélèvements sociaux est passée de 12,9 à 19,3 % alors que celle des prélèvements opérés par les collectivités locales est passée de 3,6 à 4,6 %..., soit plus de 25 % de croissance...

On comprend dès lors que ces prélèvements accrus pèsent davantage sur les ménages dans une période de crise.

Les raisons de cet alourdissement relatif de la fiscalité locale sont désormais bien connues : les dépenses locales ont augmenté plus vite que le PIB (+ 15,2 % par an en moyenne contre + 13,4 %) ; en 1980 elles représentaient 266 milliards de francs (44,9 % du budget de l'Etat et 9,7 % du PIB). Or, au même moment, l'effort d'investissement de l'Etat, sacrifié par les gouvernements conservateurs, a dû être relayé par l'effort des collectivités locales : dans la réalisation des équipements collectifs, la part des collectivités locales est passée

à 67 % en 1980 (contre 60 % en 1970). Mais ces dernières ont dû faire face à un notable renchérissement du crédit, même auprès de la Caisse des Dépôts et du réseau des Caisses d'Épargne : les élus savent bien en particulier que la Caisse les a obligés, sur les deux dernières années, à accepter des emprunts type « villes de France », pratiquement aux taux du marché...

Comme, dans le même temps, les autres recettes locales, et notamment les tarifs, en raison de la crise économique, ne pouvaient augmenter au même rythme sans créer de graves difficultés sociales au plan local, et que les transferts de l'État se stabilisaient tout juste (même avec la création de la dotation globale de fonctionnement), on a assisté à un alourdissement du poids de la fiscalité directe locale sur le financement du budget communal. Rien d'étonnant donc à ce que l'impôt local soit devenu un enjeu politique : le produit fiscal par habitant, en 1981, pour une commune de 20 à 50 000 habitants, ce qui est le cas de la mienne, est de 1 039 F en moyenne, en augmentation de 19,7 % sur l'année précédente.

Les élus sont d'autant plus sensibles à ces chiffres que l'évolution récente ne laisse pas d'inquiéter : à Conflans aussi nous avons constaté que l'évolution des coûts de fonctionnement devient le problème clef : chocs pétroliers répercutés en direct sur les consommations communales, dérive des salaires et politique de promotion du personnel cumulatives, croissance explosive des dépenses d'aide sociale, et surtout incidence, en frais de fonctionnement et en création d'emplois, des investissements nouveaux, tout cela pèse sur les choix en matière de fiscalité locale. Les contraintes subies (la plupart des frais de fonctionnement) obèrent les choix politiques (investissements nouveaux) et conduisent, dans une certaine mesure, à une transformation de l'investissement communal : moins de grosses opérations, mais davantage d'actions complémentaires entre elles, modestes, diffuses dans le tissu urbain. A l'ère de la construction tous azimuts, succède l'ère de la gestion du patrimoine urbain : l'investissement se ralentit alors que le fonctionnement se développe. La part du fonctionnement dans le volume global du Budget dépasse souvent maintenant 70 %. Les frais de personnel — incompressibles — y représentent entre 48 et 52 % du budget de fonctionnement. Le poids de la dette a plus que triplé depuis 1970 ; il représente plus d'un an et demi des recettes de fonctionnement des communes, et le remboursement du capital représente 19 % des dépenses d'investissement des villes de plus de 10 000 habitants. Il ne faut pas oublier que pour 1977, 1978 et 1979 l'autofinancement a été nul pour l'ensemble des villes de France.

Il n'était sans doute pas inutile de rappeler cette situation globale qui a coïncidé avec la réforme, acquise en 1980, et qui fait de l'impôt local non plus un impôt de répartition mais un impôt de quotité. Cette liberté partielle — et enserrée dans le respect du carcan des taux maximum — a été rendue aux élus, en leur donnant l'ébauche des moyens d'une politique fiscale plus fine. Quel peut être l'usage qu'ils en ont fait dans ce premier pas ? Quelle voie de réforme pourrait-on suivre dans une matière tellement complexe (et compliquée, dirait-on à plaisir, par les gouvernements et les législateurs successifs) qu'elle se prête mal à la révolution ? Doit-on, également ou même concurremment, mieux répartir les dépenses, assurer une politique réellement redistributive au plan local, et quelles en sont les limites ?

Telles sont les questions auxquelles il faut essayer de répondre, si l'on veut sortir du dilemme entre la gestion de père de famille — l'immobilisme, avec un bas niveau d'investissement et de service — et l'explosion financière incontrôlée — au nom des grands principes de l'interventionnisme municipal.

1) La fiscalité directe locale reste terriblement complexe, injuste, inadaptée, mal contrôlée, et ne peut être redressée qu'à la marge au nom de choix sociaux dont la complexité est plus grande qu'on ne l'imagine.

La fiscalité directe locale est d'une effroyable complexité. Bien des élus ont renoncé à la comprendre, et sont bien heureux s'ils parviennent simplement à en maîtriser les incidences négatives ou erratiques. A cet égard, la réforme intervenue en 1980, et qui donne aux élus le pouvoir au moins théorique de fixer eux-mêmes le produit fiscal, n'a pas recherché — et donc, encore moins, atteint — l'objectif de simplification. Il en résulte pour les élus qu'il faut accomplir un investissement intellectuel réel sur la matière pour prendre des décisions en connaissance de cause. Il ne s'agit pas là seulement de détails : tant qu'on tiendra les élus dans l'ignorance et le mépris, et que les services fiscaux garderont jalousement le secret de leurs manipulations, il est illusoire d'espérer infléchir vraiment le sens et les effets de la fiscalité locale.

L'impôt local (et notamment la taxe d'habitation et la taxe foncière bâtie) reste injuste, inadapté, mal contrôlé. Il n'est, en aucune manière sauf à la marge, lié aux ressources des contribuables. Seuls les dégrèvements prévus pour non-imposition à l'IRPP permettent de corriger le caractère aveugle des impôts directs communaux. En effet le système des abattements obligatoires pour charges de famille ou à la base (facultatif) n'entretient que des liens ténus avec la for-

tune du contribuable, et introduit souvent par ailleurs des distorsions difficilement expliquables aux assujettis. La multiplication des réformes intervenues dans ce domaine introduit par ailleurs des discontinuités statistiques qui prêtent à l'équivoque, quand ce n'est pas carrément à l'attaque politique.

Le système fiscal local repose au surplus sur une base profondément inadaptée et fort mal contrôlée. La valeur locative, déterminée pour la plupart des cas en dehors des élus (la commission communale des impôts directs, que je préside à Conflans, ne se réunit qu'une à deux fois par an : une véritable action dans le domaine des bases d'imposition exigerait un travail de romain qui a été mené, par exemple, chez Marc Wolf à Mons-en-Barœuil et à bien des égards fondée sur des critères discutables et vieilliss).

Mais, surtout, elle ne prend nullement directement en compte la situation des contribuables au regard du mode de logement (location, propriété) et du mode d'acquisition (crédit en cours, héritage, etc.). Et, fait plus grave encore, la détermination des bases d'impositions locales laisse le champ libre à une évasion fiscale considérable. Dans le secteur de Conflans, Sartrouville, Maisons-Laffitte, Poissy, Saint-Germain, un seul agent vérificateur pour plusieurs dizaines de milliers de foyers... Bien souvent les bases sont anciennes et le système déclaratif ouvre la porte, dans une matière mal contrôlée, à tous les abus. Permis de construire modifié sans le signaler, combles subrepticement transformés en habitation, garages non déclarés. Là aussi c'est une véritable guerre du civisme qu'il faudrait livrer pour saisir la matière fiscale : en résultent des inégalités choquantes et des mouvements brutaux de révision des bases presque toujours imputées aux élus...

Il serait temps qu'une réforme, prenant effectivement en compte le patrimoine et les ressources des contribuables, intervienne. Sinon, la fiscalité locale restera obscure : elle ne pourra pas être le point d'application d'une volonté politique de justice et d'efficacité.

La réforme de 1980 devrait permettre aux élus, sinon une maîtrise totale, du moins plus de souplesse dans leurs choix fiscaux. Les limites posées à l'évolution des taux de la taxe professionnelle (TP) avaient, en réalité, conduit la plupart des municipalités de gauche à opérer un transfert de la taxe d'habitation (TH) sur le foncier bâti, afin de favoriser les locataires modestes.

Pour justifiée qu'elle soit sans doute au plan social, une telle politique ne pourrait être pratiquée plusieurs années de suite sans risque politique. En effet beaucoup de petits propriétaires arrivent au bout de leur période d'exonération du foncier bâti d'une part,

d'autre part beaucoup de petits propriétaires se sont lourdement endettés et ne sont pas dans une situation plus enviable que certains locataires, propriétaires d'une ou plusieurs résidences secondaires. De nouvelles inégalités surgissent alors, auxquelles on ne peut mettre un terme sans « coup d'accordéon » fiscal sur la TH, puisque la TP demeure enserrée dans un carcan rigide, rendu encore plus rigoureux d'ailleurs par la réforme récente introduite dans la loi de finances rectificative pour 1982, et qui limite en fait le transfert de charge sur le foncier bâti.

On peut, par conséquent, soutenir sans risque d'abus de langage qu'un transfert s'est produit et continuera de se produire de la taxe professionnelle à la taxe d'habitation, c'est-à-dire des entreprises vers les ménages.

Si une telle politique est effectivement conforme à l'objectif prioritaire de relance de l'investissement (1), elle peut à la longue peser très lourdement sur les ménages : et en l'absence, d'une part, d'une prise en compte du revenu de ces derniers, d'autre part, d'une croissance significativement plus élevée que l'inflation des moyens consacrés à la DGF (dotation globale de fonctionnement), les communes se trouvent condamnées à une fuite en avant fiscale — dès lors qu'elles ont un important retard d'équipement — dont la sanction politique ne tardera pas, *ou* à un immobilisme en matière de recettes, qui conduit les municipalités à renoncer à l'application de tout ou partie de leur programme — sanction politique là encore à attendre.

Aussi, n'est-il pas exagéré de dire que, faute de pouvoir mieux le répartir, l'effort fiscal local paraît condamné à diminuer : il y a là un phénomène politique qui ne favorise pas le processus de décentralisation et l'accroissement des responsabilités des mairies.

Les élus socialistes, dans ces conditions, ont bien raison de faire du transfert de ressources et de la réforme des impôts locaux un préalable à une décentralisation réussie et de souligner que le discours doit se traduire en actes.

Pour faire prévaloir de nouveaux choix sociaux et mettre en œuvre des politiques communales innovantes, il est donc absolument nécessaire que l'on accepte un réaménagement drastique de la taxe d'habitation qui devrait être assise pour une part essentielle sur le revenu, assiette complétée par la valeur vénale du logement. Car tout système conduisant à un replâtrage des modalités actuelles

(1) D'ailleurs les mesures du collectif 82 concernant la taxe professionnelle, en réduisant le taux de la cotisation nationale de 6 à 2 % et en favorisant les entreprises qui investissent et qui embauchent, complètent utilement ce dispositif.

n'aurait probablement pour effet que d'introduire de nouvelles distorsions dans un dispositif sans élasticité.

2) Mais si la voie de la recette est étroite, du moins les élus locaux disposent-ils du pouvoir budgétaire, à condition d'en faire un outil politique, au sens noble du terme.

— Dans la situation de crise économique et sociale que nous traversons, nous savons que les aménagements fiscaux, avec leurs inévitables effets de seuil (seuil de non-imposition par exemple), sont de peu de secours pour pratiquer une véritable politique redistributive, contra-cyclique au plan local en quelque sorte. On objectera à cela que le canal du Bureau d'Aide sociale est un outil privilégié de redistribution, par les secours octroyés, par rapport à des services ou des prestations municipales raréfiés au coût réel : il s'agit là d'un choix politique important, dans la mesure où il revient à mettre sous contrôle social non pas seulement une population marginale, assistée en permanence, mais au contraire une large part de la population locale, qui peut, à des degrés divers (à Conflans presque 20 % d'impayés dans les HLM, 3 500 personnes sur 30 000 estimées en deçà du seuil de pauvreté, un développement formidable de l'aide aux cantines scolaires), souffrir de difficultés financières passagères... ou permanentes. Le système du guichet d'assistance, parce qu'il est humiliant et profondément contre-éducatif, doit être banni.

Il faut donc prendre le problème à l'envers et utiliser le Budget communal comme moyen de lutte — modeste mais significatif — contre la crise. Lutter contre la crise, ce n'est pas seulement délivrer des prestations et rendre des services à un coût discriminant selon le revenu, c'est aussi permettre à certaines catégories de la population d'accéder à un certain standing culturel ou éducatif : ainsi à Conflans avons-nous, par une tarification au quotient familial, permis à un grand nombre de familles modestes d'envoyer leurs enfants à l'École de Musique (700 adhérents) ; avons-nous mis en place une bibliothèque municipale qui a connu un succès massif (de 50 à 4 000 adhérents en deux ans...), donné une priorité à l'animation et à l'amélioration du fonctionnement des centres de loisir — centres aérés où l'on sait bien que les enfants les plus pauvres sont accueillis pendant les vacances et la semaine. De même, pratiquons-nous une politique de diffusion culturelle gratuite ou à tarif très réduit, pour permettre à ceux qui n'en avaient pas, autrement, l'occasion, d'assister à des spectacles de qualité.

Mais, bien entendu, c'est dans la tarification des équipements et des services au quotient familial — finalement bien accepté par une

population pourtant rétive à l'« inquisition fiscale » que nous reprochaient nos adversaires — que réside l'élément redistributif le plus net : voyages pour personnes âgées, tarifs des cantines, des transports, des garderies, des crèches, des colonies de vacances...

L'ensemble des options est bien entendu créateur de déficits : à mon sens les déficits doivent être acceptés dès lors qu'ils peuvent être maîtrisés et qu'ils contribuent à faire du budget une arme dans l'amélioration de la situation des familles les plus défavorisées.

Ceci implique une meilleure maîtrise du financement de l'investissement, notamment pour la recherche du meilleur taux de subvention possible à travers le maquis des aides de l'Etat, des départements et des régions ; or, tous les équipements ne sont pas également subventionnés, aussi longtemps, en tout cas, que la dotation globale d'équipement n'est pas mise en place. Cela peut orienter les dépenses d'équipement communal vers les équipements sociaux, sportifs et culturels et bannir autant que faire se peut les équipements de prestige, en réservant le financement municipal pour des opérations innovantes que l'Etat ou les collectivités locales refusent de prendre en charge en raison de leur caractère expérimental (lieux de rencontre pour les jeunes, maisons de quartier, maisons de l'enfance...).

Quant aux dépenses de fonctionnement il faut refuser la création systématique d'emplois à l'appui du développement des politiques municipales. Il nous semble bien préférable de s'appuyer sur le développement du phénomène associatif, une certaine forme de bénévolat et l'octroi de subventions globales aux associations en fonction des contrats d'objectif passés avec la municipalité.

Ce n'est certes pas la mythologie du service public que l'on servira par ce biais mais, face aux contraintes économiques et fiscales de la commune, il me semble qu'il faut parier davantage sur l'esprit de responsabilité, la décision conjointe et la programmation des actions, que sur l'extension indéfinie du contrôle social de la population par une municipalité moloch.

Jean-Paul HUCHON. — Local Taxes and New Political Choices.

Local taxation is part of a complex system difficult to handle due to the economic crisis. Elected officials unable to affect receipts, as they would like to concentrate their effort on the definition of expenses.

RÉSUMÉ. — *La fiscalité locale s'inscrit dans un ensemble complexe et de maniement rendu malaisé par la situation de crise économique. Faute de pouvoir agir sur les recettes, l'effort des élus porte essentiellement sur la définition des dépenses.*