

4 Novembre 2003



DOSSIER DE PRESSE

FISCALITÉ LOCALE : LES MÉNAGES DANS LA TOURMENTE

**Contact presse : Christian BOULAIS - Patrice BREMENT
(Dossier rédigé en collaboration avec Vincent DREZET)**

Présentation

Le Gouvernement a choisi d'axer sa politique fiscale sur la baisse de l'impôt sur le revenu et de laisser dans l'ombre l'évolution des Impôts locaux.

Il s'agit pourtant là d'un enjeu important que le SNUI s'est attaché à approfondir.

Il s'est ainsi livré à une étude prospective qui révèle qu'en France comme dans les autres pays d'Europe, la part de la fiscalité locale dans le total des prélèvements obligatoires augmente (Fiche n° 1).

Cette tendance va vraisemblablement se poursuivre dans les prochaines années à la faveur notamment des nouvelles lois de décentralisation (Fiche n° 2).

Le principe « d'autonomie fiscale » des collectivités locales s'avère difficile à mettre en place et peut se révéler fiscalement et socialement injuste (Fiche n°3).

**L'ANNÉE 2003 REPRÉSENTE UNE
NOUVELLE ÉTAPE POUR LA
DÉCENTRALISATION ET POUR LES
BESOINS DE FINANCEMENT DES
COLLECTIVITÉS LOCALES.**

Le projet de loi de décentralisation présenté par le gouvernement intitulé « Projet de loi relatif aux responsabilités locales » s'inscrit dans le prolongement de la réforme constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République telle que les membres du Parlement réunis en congrès l'ont votée le 17 mars 2003. Vingt ans après le premier mouvement de décentralisation et les transferts de compétences qui en ont découlé dans les années 1982-1983, la réforme constitutionnelle et la loi sur les « responsabilités locales » changent profondément la donne en matière d'organisation administrative, de compétences, de financement...

Cette évolution s'inscrit dans la droite ligne de l'idéologie néolibérale : l'Etat se retrouverait ainsi diminué, « centré » sur ses missions régaliennes (sécurité, justice), ou d'éducation et de santé publique. La région devient un échelon stratégique essentiel dans l'organisation administrative ; les départements et les communes étant plus spécialement chargés des politiques de gestion (dites de « proximité »). Cette « réorganisation déstructurante », couplée à une réforme du code des marchés publics par exemple, accroît au final l'opacité et les différences de traitement entre les citoyens d'un même pays, tandis que les conditions sont réunies pour l'explosion des inégalités et la privatisation par petits morceaux de missions actuellement gérées par les services publics...

Les transferts de compétences voulus par le gouvernement posent certaines questions :

- doit-il y avoir une politique publique par niveau de collectivité ?
- quels sont les transferts prévus ?
- dans ce cadre, quelle est la problématique de la fiscalité locale ?

Un besoin, une politique publique, une collectivité locale ? Certainement pas...

La répartition des compétences doit tenir compte d'un certain nombre d'éléments, car si les partisans de la décentralisation pensent que le niveau local est mieux à même de connaître les besoins et ainsi de gérer certaines politiques publiques, cette logique comporte des limites. L'économie publique locale comporte en effet des spécificités propres : les services publics locaux ont une diffusion géographiquement limitée, et qui n'est pas toujours adaptée. Ainsi, il est fréquent de voir des services publics d'une commune utilisés par des habitants d'une collectivité voisine alors que ces derniers ne participent pas au financement du service en question ! En outre, les comportements des agents économiques (entreprises, ménages) varient : recherche de biens publics de qualité, de moindre niveau d'impôts locaux mais également appréciation de l'environnement en général...

Chaque collectivité doit, en théorie, chercher à maximiser le bien-être de ses administrés en équilibrant au mieux les prélèvements locaux et la fourniture de biens et de services publics. Or, de fait, cette recherche passe actuellement par la limitation de ces prélèvements, chaque collectivité étant engagée dans une concurrence fiscale pour attirer des entreprises par exemple. Cette mise en concurrence des collectivités locales a évidemment des conséquences directes sur la qualité et la quantité de biens et de services publics. On risque ainsi d'aboutir au résultat paradoxal suivant : certaines collectivités riches pourraient baisser leur niveau d'imposition du fait, par exemple, de besoins faibles en matière d'aide sociale, et, à l'opposé, des collectivités plus pauvres devraient augmenter leur niveau d'imposition pour parvenir à financer l'aide sociale de leur circonscription ! Une politique publique par besoin, par niveau de collectivité, ne constitue pas une organisation juste, efficace et optimum.

Les transferts de compétences (et donc des contraintes liées à leur financement) de l'Etat vers les collectivités s'insèrent également dans un cadre européen. Les déficits publics tenant également compte des administrations publiques locales, on mesure le carcan qui s'impose aux politiques budgétaires.

La loi de décentralisation 2003

Le projet de loi présenté le 1er/10/2003 en Conseil des Ministres comporte plusieurs dispositions visant à transférer un certain nombre de compétences vers les collectivités locales.

Régions	Départements	Communes et groupements
Au 01/01/2004		
	Gestion complète du RMI	
	Création du Revenu Minimal d'Activité	
Au 01/01/2005		
Equipements		
Création, aménagement, entretien et gestion des aérodromes et ports de commerce (l'Etat ne conserve qu'une dizaine des principaux aéroports et ports)	Création, aménagement, entretien et gestion des aérodromes et ports de pêche	Création, aménagement et gestion des aérodromes et ports de plaisance
Propriété des ouvrages auparavant concédés aux sociétés d'aménagement régional	Propriété et gestion de 20.000 KM de routes aujourd'hui nationales (l'essentiel du réseau routier national est transféré aux départements)	Utilisation du péage pour le financement et la construction des routes express figurant dans leur domaine
	Création et exploitation des transports non urbains	
	Utilisation du péage pour le financement des routes express figurant dans leur domaine	
Développement économique		
Action économique : rôle stratégique	Agrément, classement des équipements et organismes de tourisme	
Coordination des politiques du tourisme	Classement des hôtels et restaurants (normes nationales)	
Transfert des crédits de la formation professionnelle		
Coordination de la politique d'accueil, d'information et de conseil à l'orientation		
Education, culture		
Patrimoine immobilier des lycées	Patrimoine immobilier et personnels techniques, ouvriers et employés de service des collèges	Enseignement artistique
Propriété des monuments historiques	Sectorisation des collèges	Propriété des monuments historiques
Personnels techniques, ouvriers de service des lycées	Propriété des monuments historiques	
Action sociale, logement		
Participation possible au financement d'équipements sanitaires	Schéma départemental d'action sociale et médico-sociale	Politique de l'habitat et aide à la construction de logements sociaux
Responsabilité des formations sociales et paramédicales	Coordination des aides aux personnes en grande difficulté	Logement des étudiants
Possibilité d'engager des programmes régionaux de santé publique	Aide à la construction de logements sociaux ; Fonds de solidarité pour le logement	Lutte contre l'insalubrité et la présence de plomb dans les immeubles d'habitation
Aide aux étudiants suivant une formation sanitaire et sociale	Fonds d'aide aux jeunes en difficulté Aide sociale et médico-sociale aux personnes âgées	Reprise des immeubles abandonnés
Transfert à titre expérimental		
Gestion financière des programmes communautaires	Gestion des crédits de travaux sur les monuments historiques	
Gestion de crédits de travaux sur les monuments historiques		
A titre particulier, au 01/01/2005 pour la région Ile-de-France		
Pleine responsabilité, organisation et fonctionnement des réseaux de transport		
Responsabilité transports scolaires		

Le cas de l'aide sociale transférée aux départements

Parmi les compétences transférées aux collectivités locales, et notamment aux départements, figure l'aide sociale. Ces attributions nouvelles s'ajoutent aux compétences précédemment transférées aux départements par la loi du 7 Janvier 1983 complétée par la loi du 22 Juillet 1983 qui sont les suivantes :

Les départements, en matière d'aide sociale, exercent leur compétence dans les domaines suivants :

- En matière de prestation d'aide sociale
 - 1/ Aide sociale à l'enfance (sauf la fonction de tuteur des pupilles de l'Etat conservée par le préfet)
 - 2/ Aide sociale aux familles (sauf les allocations pour soutien de famille effectuant le service national)
 - 3/ Aide sociale aux personnes âgées (sauf l'allocation simple)
 - 4/ Aide aux personnes handicapées (sauf l'allocation différentielle et des frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail)
 - 5/ Aide sociale et professionnelle aux bénéficiaires de l'allocation du revenu minimum d'insertion
- En matière de services sociaux
 - 1/ Service départemental d'action sociale
 - 2/ Service d'aide sociale à l'enfance
 - 3/ Service de protection maternelle infantile
- En matière de protection sanitaire
 - 1/ Lutte contre les fléaux sociaux, prophylaxie de la tuberculose et des maladies sexuellement transmissibles
 - 2/ Dépistage précoce du cancer et surveillance après traitement des anciens malades
 - 3/ Lutte contre la lèpre dans les départements d'outre mer

(source : Direction Générale des Collectivités locales – Ministère de l'intérieur)

Les départements assument donc déjà une part non négligeable de la responsabilité des prestations d'aide sociale et du fonctionnement des services sanitaires et sociaux. Le montant des aides sociales est important (11.909 millions d'euros en 2001) et s'accroît (+ 2,8 % entre 2000 et 2001). Cette part sera encore accrue après les transferts effectués dans le cadre de la loi de décentralisation de 2003, notamment par la gestion complète du RMI et du RMA. L'augmentation du montant global de l'aide sociale amène à s'interroger sur les évolutions futures dans un cadre budgétaire verrouillé appliqué à une demande sociale évolutive.

• RMI/RMA

Il en va ainsi du RMI (« Le projet de loi de décentralisation en matière de RMI et créant le Revenu Minimum d'Activité (RMA) s'inscrit dans le processus de décentralisation » a annoncé M. Fillon) et des mesures de restrictions concernant l'Allocation Spécifique de Solidarité. La limitation dans le temps du versement de l'ASS aux chômeurs en fin de droits concernera, à terme, près de 850.000 personnes. Les départements verront donc une augmentation importante dans les demandes d'attribution du RMI et plus largement dans les autres aides sociales. Dans cette opération, le budget du Ministère du Travail, donc celui de l'Etat, « économisera » 168 millions d'euros en 2004 et 500 millions d'euros en « année pleine » par la suite ; le coût social et humain d'une part, et financier pour les collectivités locales d'autre part, ne rentrant, de fait, pas en ligne de compte dans les décisions du gouvernement.

• L'Aide Personnalisée d'Autonomie (APA)

La gestion de l'APA a été confiée aux départements par la loi du 20 Juillet 2001. Selon l'Observatoire des finances locales¹, son coût a été estimé à 2,5 milliards d'euros et la participation de l'Etat s'élève à 0,9 milliard d'euros. Le montant restant à la charge des départements est de 1,6 milliard d'euros dont 1,1 financé par la réaffectation des dépenses consacrées antérieurement à d'autres aides sociales supprimées (prestation spécifique dépendance, aide sociale ménagère...).

Il résulte de ces transferts un surcoût pour les départements qui craignent aujourd'hui une augmentation des besoins de financement en matière d'aide sociale.

¹ Rapport de Joël Bourdin : « Les finances des collectivités locales en 2002 : état des lieux »

Les impôts locaux doivent être redistributifs.

La loi de décentralisation vient donc ajouter aux compétences existantes de nouvelles attributions, dans un contexte marqué par d'importantes contraintes budgétaires d'une part, et par un contexte politique de remise en cause de la sphère publique d'autre part.

M. Raffarin s'est avancé en soulignant que *« la pression fiscale ne sera donc pas accrue du fait de la décentralisation. Je pense même qu'à terme, elle permettra de la faire baisser »*. Aucune précision n'étant donnée, on peut craindre que le seul moyen de baisser la « pression fiscale » soit simplement de réduire la qualité et la quantité de biens et de services publics et/ou de les transférer au secteur marchand. Ces déclarations contredisent les prévisions qui notent un « renforcement de la pression fiscale locale ». M. Devedjian, en précisant pour sa part que *« l'idéal serait que chaque collectivité ait son impôt »*, ne précise pas davantage quelles seraient les conséquences d'une telle mesure sur le plan des inégalités territoriales déjà constatées .

En matière de péréquation, dont une simplification est annoncée, il est utile de préciser que les systèmes actuels ne corrigent que 30% des inégalités : les collectivités pauvres ne risquent-elles pas d'être les premières victimes de la décentralisation ? Il suffit de voir qu'en 2002, le taux de la taxe d'habitation de Neuilly-sur-Seine est de 4.06% alors que plusieurs communes du Nord de la France dépassent 25% pour craindre une telle augmentation des inégalités directement due à la décentralisation. En Octobre 2002, M. Delevoye reconnaissait lui même que : *« quand vous donnez plus de libertés, les territoires les plus riches deviennent plus riches et les territoires les plus pauvres deviennent plus pauvres »*.

Au delà de la question essentielle de ces inégalités se profile une évolution sociologique inquiétante : en jouant sur l'idée de proximité, on flatte l'individualisme ambiant et on suggère ainsi que chaque citoyen pourra obtenir l'exacte contrepartie de l'impôt local versé. Ce faisant, celui-ci ne devient plus qu'un simple prix² n'incluant plus l'idée de solidarité, ce qui remet en cause sa fonction plus large de redistribution des richesses ou de correction des inégalités. Cette dérive, très « consumériste » ne fait alors que distendre le lien social et le fondement même du pacte social d'une société. Cette orientation correspond aux aspirations néolibérales en matière de fiscalité, celles-ci rejetant par exemple toute idée de progressivité. La fiscalité n'est alors qu'un simple moyen de financer une poignée de missions régaliennes (par un impôt comme la TVA par exemple) prônant pour les autres activités la régulation par le marché.

Les principes du service public sont les suivants : égalité – principe découlant de la Déclaration des droits de l'Homme -, continuité – la prise en charge d'une activité résultant d'un besoin social -, mutabilité – conception dynamique amenant le service public à évoluer en qualité et en quantité -. Leur respect devrait conduire à : éviter la mise en concurrence des collectivités, laisser à l'Etat le rôle principal dans leur organisation, les protéger de la logique marchande, et ainsi répartir le financement en fonction des capacités contributives de chacun. Le projet actuel se situe à l'opposé de cette conception. Le vrai sens politique de cette réforme est inquiétant : en réduisant les moyens ou en les stabilisant dans un contexte de hausse des charges, on crée ainsi les conditions d'un recours au secteur privé dans un cadre qui favorise des transferts moins voyants car parcellisés.

² Le postulat de la théorie de « l'impôt prix » est que le contribuable-client ne paiera l'impôt que s'il considère que celui-ci est inférieur à l'avantage qu'il peut retirer du service.

Conclusion

Voici les idées force qui se peuvent se dégager de l'étude des transferts envisagés par la loi de décentralisation :

- augmentation importante du budget de l'aide sociale
- financement flou mais évolution prévisible du besoin de financement général (infrastructures, aides diverses, gestion de personnels supplémentaires...)
- interrogations liées aux dérives possibles (au profit des notables locaux)
- augmentation possible de certains tarifs (péages) en plus du financement traditionnel (fiscalité)
- risque d'inégalités accrues dans plusieurs domaines (éducation, aide sociale, équipements)
- appétit du secteur marchand pour un certain nombre de missions « transférées » à titre définitif ou expérimental
- dégradation des conditions de financement de missions publiques, une telle logique conduisant à privatiser par petits bouts, en fonction des opportunités (mécontentement de contribuables aisés face à l'obligation de financer des besoins qui profitent à d'autres, abandon par la sphère publique de missions jugées trop chères, secondaires...) une part croissante des compétences dévolues au secteur public, national ou local.
- évolution de la fiscalité locale « de proximité » vers l'idée du « prix des services publics » et remise en cause de toute conception redistributive de la fiscalité

Les tensions qui se ressentiront sur la quantité et la qualité de services et de biens publics que les collectivités devront en conséquence gérer et financer, compte tenu de ces divers éléments, laissent donc craindre une véritable dilution des politiques publiques au profit du secteur marchand.

Le contexte de crise budgétaire volontairement ignoré par le gouvernement dans ses choix fiscaux risque de se faire durement ressentir et risque également d'accélérer le processus de « déstructuration » du secteur public, notamment par le biais de la décentralisation et des transferts de compétence qu'elle induit.