

# **MISE EN PERSPECTIVE DES TRANSFERTS DE L'ETAT ET DE LA FISCALITE LOCALE DEPUIS LES LOIS DE DECENTRALISATION**

Catherine ODIN, Guillaume PENSIER

**Document de travail**

**N° 96-4**

**MISE EN PERSPECTIVE DES TRANSFERTS DE L'ETAT  
ET DE LA FISCALITE LOCALE  
DEPUIS LES LOIS DE DECENTRALISATION**

**Catherine ODIN  
Guillaume PENSIER**

**DOCUMENT DE TRAVAIL**

**N° 96-4**

**Ce document de travail n'engage que ses auteurs. L'objet de cette diffusion  
est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.**

**MINISTERE  
DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES  
DIRECTION DE LA PREVISION  
139, rue de Bercy - Bâtiment VAUBAN  
75572 - PARIS CEDEX 12**

## SOMMAIRE

Introduction	3
I - Les transferts de l'État constituent une ressource importante pour les administrations publiques locales	4
II - Plus de la moitié des transferts sont antérieurs à la décentralisation	5
III - Les dotations liées à la décentralisation constituent une ressource marginale des APUL	7
IV - Le poids relatif de la fiscalité locale dans le PIB a sensiblement augmenté depuis 1982	8
V - Le poids relatif de la fiscalité directe a diminué, au profit de la fiscalité indirecte, des compensations et de la péréquation	10
VI - L'évolution par échelon de collectivité témoigne de la stabilité de la structure fiscale des communes, alors que la structure des départements et des régions s'est largement modifiée	11
VII - Analyse des principales taxes directes	12
VIII - Fiscalité indirecte	19
IX - Bien que nécessaire au fonctionnement de la démocratie locale, le contrôle par le contribuable du pouvoir fiscal des élus est limité	20
X - L'imposition locale des ménages s'inscrit dans le champ du dilemme entre efficacité économique et équité redistributive	21
XI - La taxation locale des entreprises, bien que rarement contestée dans son principe, suscite de multiples interrogations quant à la détermination d'une assiette optimale et à son incidence sur la localisation des entreprises	22
XII - La ligne de partage de la charge fiscale entre ménages et entreprises ne répond pas pleinement aux impératifs de l'efficacité économique et de l'équité territoriale	23
XIII - L'existence de trois échelons de collectivités locales (communes, départements et régions) suggère une réforme de la fiscalité locale, s'inscrivant dans la perspective d'une affectation de chaque impôt à l'un de ces niveaux	24

XIV -	En matière de ressources, deux définitions de la richesse des communes peuvent être retenues : d'une part, le revenu des résidents ; d'autre part, le potentiel fiscal, défini comme le rapport des bases taxables à la population. Dans la mesure où les activités économiques représentent environ 50 % du produit des taxes directes, c'est bien cette dernière définition qui doit être utilisée pour mesurer la capacité fiscale des communes	25
XV -	Conclusion	27
	Annexe 1	28
	Annexe 2	29
	Annexe 3	32
	Annexe 4	33
	Bibliographie	35

## Introduction

### Les lois de décentralisation votées en 1982 et 1983, ont défini les principes qui régissent le fonctionnement des collectivités locales :

- libre administration par des élus, en dehors de toute tutelle administrative ou financière ;
- non-tutelle d'une collectivité sur l'autre ;
- répartition par domaine de compétences ;
- transfert de ressources fiscales et budgétaires de l'État vers les collectivités.

Ce document analyse l'évolution des transferts en provenance de l'État et des ressources fiscales depuis le vote des lois de décentralisation.

Antérieurement à la promulgation de ces textes, les collectivités bénéficiaient déjà de transferts budgétaires (dotations de fonctionnement et d'investissement) et de ressources fiscales propres, principalement les quatre taxes locales directes. Compte tenu des transferts de compétences que sous-tendaient les lois de décentralisation, de nouvelles ressources budgétaires (dotations de décentralisation) et fiscales (différents impôts indirects) ont été mises en place au profit des collectivités. Au total, les transferts budgétaires et la fiscalité locale ont connu une évolution soutenue au cours de ces dix dernières années.

#### RESSOURCES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES (APUL)

En MdF	1984	1993	Evolution (en % annuel)
Dotations de fonctionnement	75,4	114	+ 4,7
Dotations d'investissement	19,8	35,8	+ 6,8
Dotations de décentralisation	9,5	21,7	+ 9,6
Fiscalité directe	133,8	258,7	+ 9,3
dont dégrèvements pris en charge par l'État	12,1	36,3	+ 12,9
Fiscalité indirecte	25,1	53,5	+ 8,7
Compensations d'exonérations et fonds de péréquation	8,9	36,9	+ 17,1

Source : Comptabilité Nationale

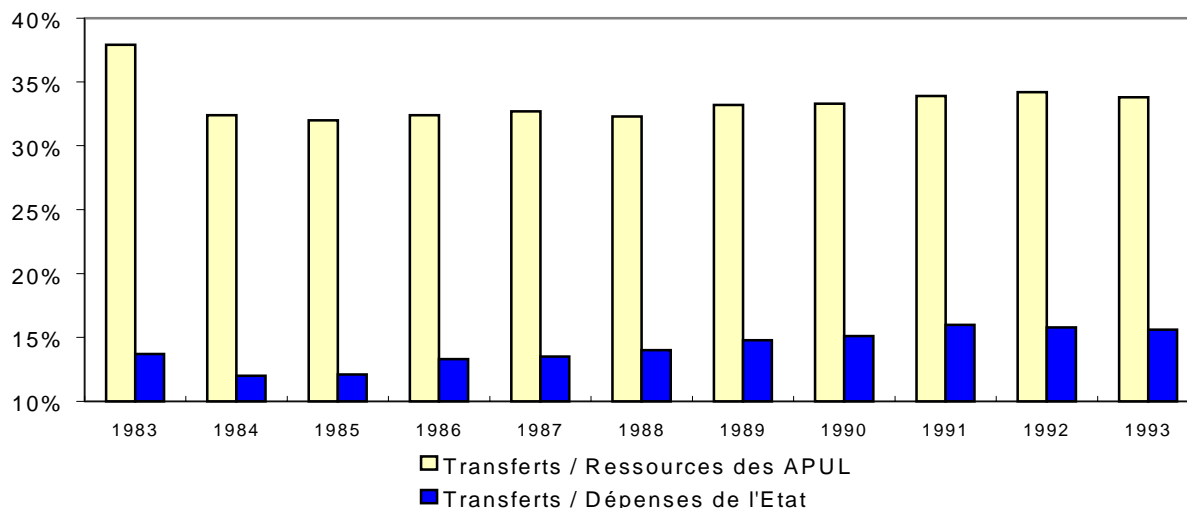
Ainsi, les aides directes ou indirectes de l'État aux collectivités locales s'élèvent-elles à 278,3 MdF, au titre des différentes dotations (171,5 MdF), des impôts transférés (33,6 MdF), des dégrèvements, exonérations et péréquations (73,1 MdF). Ce montant représente 53 % des ressources des administrations publiques locales (APUL) et 18 % des dépenses de l'État. De plus, les frais d'assiette et de dégrèvements prélevés par l'État s'élèvent à 22 MdF.

Au-delà de ces aspects quantitatifs, plusieurs thèmes de débat relatifs au financement des collectivités locales sont évoqués ici : disparités de ressources entre collectivités, partage de la charge fiscale entre ménages et entreprises, spécialisation des impôts locaux par niveau de collectivité, conciliation de l'efficacité économique avec l'équité redistributive.

## I - Les transferts de l'État constituent une ressource importante pour les administrations publiques locales

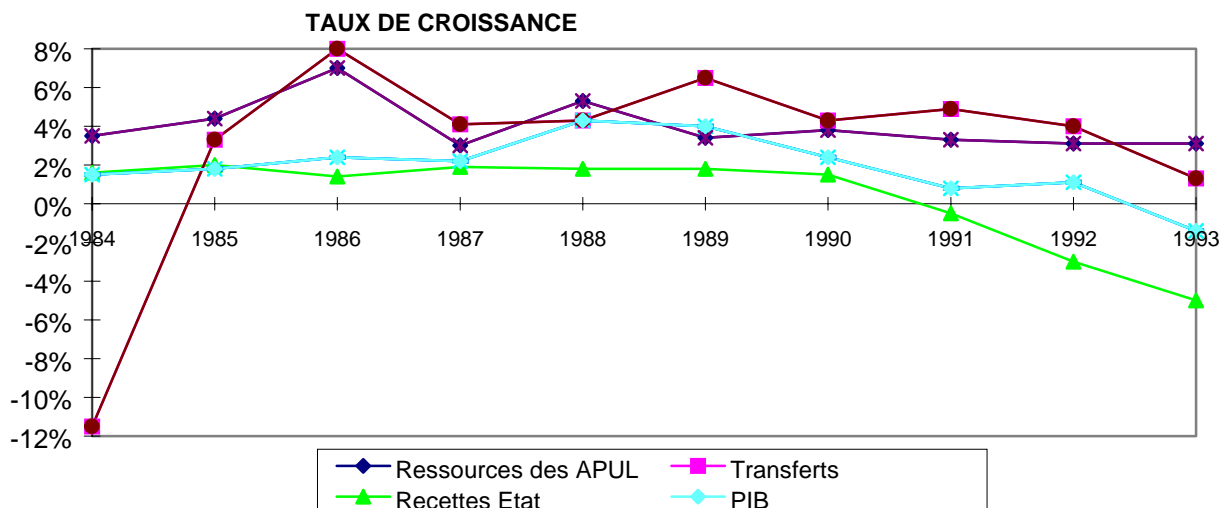
Avec un montant de 244,6 MdF (dotations budgétaires et prise en charge des exonérations fiscales) en 1993, les transferts de l'État constituent la

deuxième ressource des APUL (soit 33,8 % de leurs recettes). Après avoir représenté 38,2 % de leur ressources en 1980, le transfert de nouvelles ressources fiscales suite aux lois de décentralisation s'est traduit par une baisse du poids des aides de l'État en 1984 et 1985. Depuis, le poids des transferts ne cesse de s'alourdir sans pour autant retrouver le niveau atteint en 1983.



Ces transferts représentent 15,4 % des dépenses de l'État en 1993 et ont connu une croissance soutenue au cours des dix années passées. Comme le montre le graphique ci-après, à partir de 1986, les transferts ont augmenté plus vite que les recettes de l'État dont la croissance a été assez atone sur la période voire nettement à la baisse les dernières années. Ils ont également progressé plus vite que l'ensemble des ressources des APUL, contribuant ainsi à la croissance des budgets locaux. De par leur poids ils contribuent de manière importante à

l'évolution des dépenses de l'État. A l'exception de 1984 et 1992, les transferts ont toujours augmenté plus vite que les dépenses de l'État. L'impact des transferts dans les dépenses est toutefois très variable d'une année sur l'autre. Ainsi, en 1986, hors transferts, la décroissance aurait été de 2,5 % au lieu de 1,2 %. En revanche, pour certaines années, l'impact est plus faible, comme en 1987, 1988, 1992 où le différentiel de croissance n'aurait pas dépassé 0,5 point.



Comparée à l'évolution du PIB sur la période, l'évolution des transferts reste là encore largement favorable aux APUL puisque l'écart est toujours supérieur à 2 points, voire davantage pour les années récentes (0,8 % de croissance pour le PIB en 1991 et 4,9 % pour les transferts). Enfin, l'examen en parallèle des transferts et des dépenses des APUL montre également que ces dernières ont été bénéficiaires sur l'ensemble de la période, puisque la croissance de leurs dépenses a été en moyenne inférieure à celle des transferts.

Les transferts ne sont pas tous de même nature et ne répondent pas tous à la même fonction. On peut distinguer trois types de transferts : les dotations générales antérieures à la décentralisation et dont l'objet est de permettre aux collectivités de faire face à leur dépenses, les dotations consécutives aux transferts de compétences et les dotations liées à la prise en charge par l'État d'une partie de la fiscalité locale.

## II - Plus de la moitié des transferts sont antérieurs à la décentralisation

Les dotations générales de fonctionnement et d'investissement représentent l'essentiel des inter-

ventions financières de l'État auprès des collectivités locales, soit 146 MdF en 1992 sur un total de 234 MdF. Cependant, en 10 ans, leur poids s'est considérablement amoindri, passant de 86 % à 62 % du montant total des transferts. Elles ont connu une évolution à la fois plus contrastée et plus tassée que l'ensemble des transferts. En ce sens, elles ne constituent pas un facteur d'entraînement des dépenses de l'État vers les collectivités locales.

Ces dotations regroupent, au titre du fonctionnement la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI), le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), la dotation élu local (DEL) ainsi que diverses subventions des ministères. En ce qui concerne l'investissement, les principales dotations sont le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et la dotation globale d'équipement (DGE).

*a) Les aides au fonctionnement constituent le principal concours de l'État.*

Les dotations de fonctionnement dominent largement l'intervention de l'État (77 % du poste) et au sein de ces dernières la DGF occupe une place prédominante.

### MONTANT ET EVOLUTION DES DOTATIONS GENERALES (en MdF)

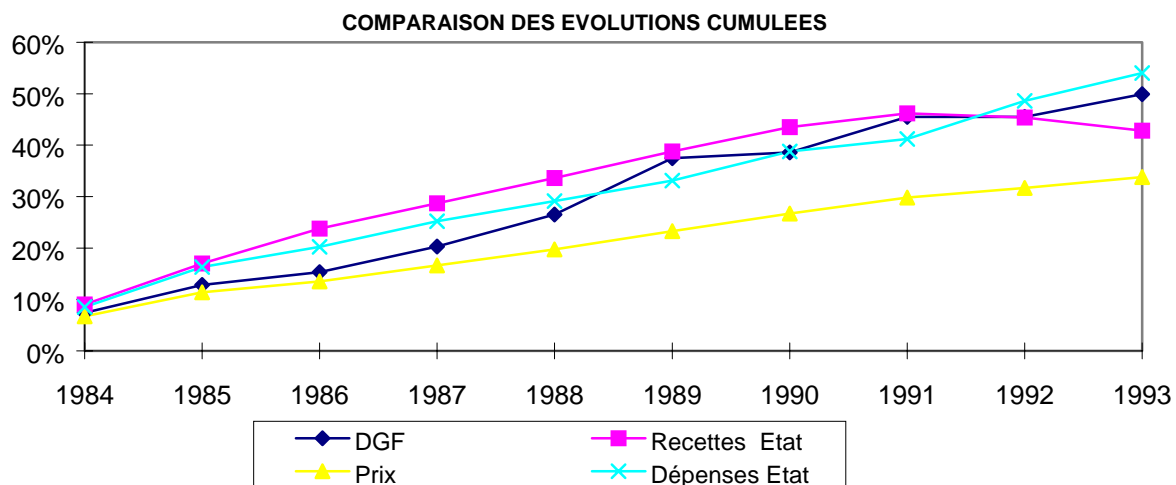
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Dotations de fonctionnement</b>	<b>93,7</b>	<b>75,4</b>	<b>77,5</b>	<b>87</b>	<b>86,2</b>	<b>92,3</b>	<b>101,2</b>	<b>105,4</b>	<b>108,9</b>	<b>112</b>	<b>114</b>
<i>taux de croissance</i>		-25,0	-2,9	6,6	-3,8	3,9	6,1	1,0	-	0,5	-0,7
dont :											
DGF	57,3	61,6	64,9	66,5	69,9	74,2	82,4	83,3	89	89,1	92,9
<i>taux de croissance</i>		+0,1	-0,4	-2,7	1,6	3,5	7,5	-2	3,5	-2,2	+1,8
<b>Dotations d'investissement</b>	<b>16,2</b>	<b>19,8</b>	<b>20,9</b>	<b>21,3</b>	<b>21,8</b>	<b>24,2</b>	<b>26,8</b>	<b>29,2</b>	<b>31,4</b>	<b>34,1</b>	<b>35,8</b>
<i>taux de croissance</i>		13,4	0,1	-3,2	-0,7	7,6	7,3	5,5	4,6	6,1	+2,4
dont :											
FCTVA	7,8	10,5	11,4	10,6	12,1	12,7	14,2	18	18,6	19,4	22,4
<i>taux de croissance</i>		25,2	2,2	-11,7	10,8	2,2	8,3	22,9	-0,1	1,8	+15,0
DGE	0,7	2,3	3,2	3,6	3,7	4,1	4,4	4,3	3,7	5	5,6
<i>taux de croissance</i>		ns	33	8,1	-1,9	7,5	4,8	-5,5	-15,8	30,5	+9,8
<b>TOTAL</b>	<b>109,9</b>	<b>95,2</b>	<b>98,4</b>	<b>108,3</b>	<b>108,0</b>	<b>116,5</b>	<b>128,0</b>	<b>134,6</b>	<b>140,3</b>	<b>146,1</b>	<b>149,8</b>
<i>taux de croissance</i>		-19,4	-2,3	4,5	-3,2	4,7	6,4	1,9	0,9	1,8	-

Source : Comptabilité Nationale.

Principal concours de l'État, la DGF s'élevait en 1993 à 93 MdF. Instaurée en 1979 en remplacement du versement représentatif de la taxe sur les salaires, la DGF est principalement un concours destiné aux communes (80 % du montant de la dotation) et représente ainsi 20 % de leurs recettes totales. Bien que toujours prépondérant, son poids ne cesse de diminuer dans les transferts depuis 1983, passant de 50,6 % à 37,5 % en 1992. Son architecture a été profondément remaniée depuis sa création afin de répondre à la multiplication des fonctions qui lui étaient assignées (garantir une permanence des ressources aux collectivités, opérer une redistribution par le biais de mécanismes de solidarité, favoriser le développement de l'intercommunalité). La multiplication de mesures au profit de communes connaissant des difficultés particulières, l'extension de la DGF aux groupements sans que la masse globale de cette dernière prenne en compte la création de ces nouvelles

structures ont limité le pouvoir redistributif de la DGF. Ainsi, en 1993, 5 communes sur 6 ont connu une progression de leur DGF limitée au taux minimal garanti par la loi. Sur les 80 milliards de francs attribués aux communes, seuls 200 millions ont été affectés à la péréquation. Un tel constat a donné lieu fin 1993, à une nouvelle refonte de la DGF qui comporte désormais deux parts, une dotation forfaitaire destinée au fonctionnement des collectivités, et une dotation d'aménagement, dont le système d'indexation a été remanié.

Indexée jusqu'en 1989 sur l'évolution des recettes nettes de TVA, la DGF a connu de nombreux changements d'indexation : prix à la consommation en 1990, prix et la moitié du taux de croissance du PIB en 1991, puis prise en compte de 2/3 du PIB en 1992 et 1993. On peut, a posteriori, mesurer l'impact qu'auraient eu d'autres modes d'indexation sur la DGF.



Jusqu'en 1991, l'indexation de la DGF sur les recettes de l'État aurait été favorable aux collectivités locales, la tendance s'inversant pour l'année 1993. L'indexation sur les dépenses de l'État, malgré deux années défavorables, aurait été sur la période la solution la plus satisfaisante pour les collectivités. A l'inverse, l'alignement de la DGF sur l'évolution des prix à la consommation aurait, dès 1988, eu un impact considérable sur le montant financier de cette dotation. Il n'est donc guère surprenant, compte tenu des contraintes financières qui pèsent sur l'État et de la volonté de réduire les dépenses publiques, que ce soit ce mode d'indexation qui ait été retenu pour les années 1994 et 1995.

*b) Le poids des aides à l'investissement reste stable sur la période.*

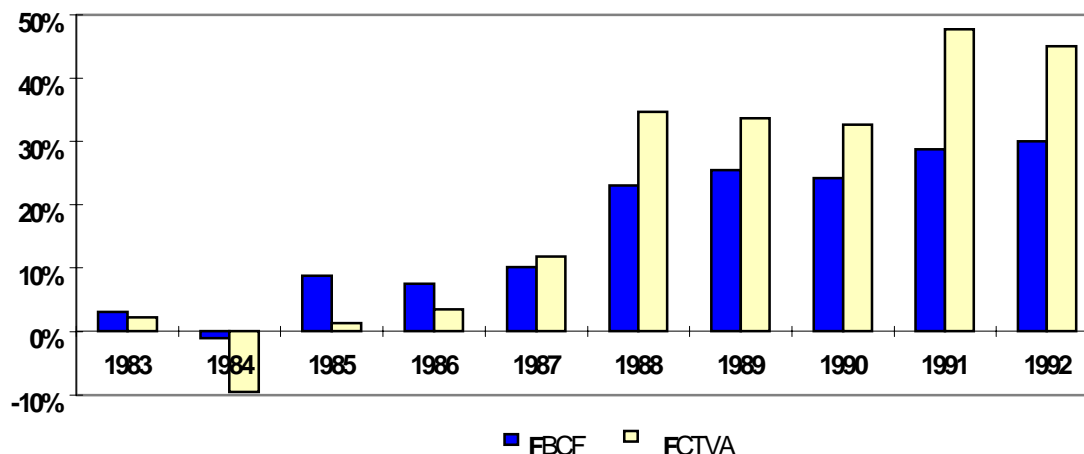
Les aides à l'investissement représentent une fraction relativement faible des dotations générales. Depuis 1988, année de forte expansion, elles évoluent à un rythme toujours important mais qui a tendance à s'infléchir. D'un montant de 22 MdF, le FCTVA représente plus de la moitié des dotations en capital. Il est constitué du remboursement avec un décalage de deux ans de la TVA acquittée par les collectivités sur leurs dépenses d'investissement. L'attribution du FCTVA est déterminée en appliquant aux dépenses réelles d'investissement le taux de 15,68 % correspondant



au taux de la TVA « en dedans ». L'évolution de cette subvention est donc directement proportionnelle aux efforts d'équipement entrepris par les collectivités locales et échappe totalement à la maîtrise de l'État. Le graphique ci-après compare le taux de croissance (en volume) des dépenses de FBCF des collectivités locales et celui du FCTVA correspondant. Sur l'ensemble de la période,

l'évolution est nettement en faveur des collectivités puisque, dès 1987, le taux de croissance du FCTVA est supérieur au taux de croissance de la formation brute de capital fixe (FBCF), ce qui revient à dire que la croissance des dépenses éligibles au FCTVA a été supérieure à celle des dépenses totales d'investissement.

**EVOLUTION CUMULEE DE LA CROISSANCE DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT  
ET DU MONTANT DU FCTVA CORRESPONDANT**



Ce dispositif a fait l'objet de nombreuses critiques notamment sur la nature des dépenses imputées au chapitre de l'investissement. Un rapport de l'inspection générale des finances faisait état, en 1992, d'environ 11 % du montant des dépenses indûment soumises au FCTVA, soit près de 2 MdF. Il semblerait toutefois que le problème des imputations excessives ait été quelque peu sur estimé. Depuis, diverses mesures ont été prises pour limiter l'évolution de ce transfert dont la restriction des dépenses éligibles au FCTVA. Le taux de compensation forfaitaire de 15,682 % est applicable jusqu'en 1996. Ce taux est fixé à 15,360 % en 1997 et 16,176 % à compter de 1998 pour tenir compte du relèvement du taux de TVA appliqué à partir du mois d'août 1995. La réduction du taux applicable en 1997 résulte du prélèvement institué par la loi de finances pour 1994, au bénéfice du budget de la Communauté européenne.

La dotation globale d'équipement, qui n'est perçue que par les départements et les communes, a été créée en 1983 par le regroupement de la quasi totalité des dotations précédemment versées par les ministères. Son montant reste relativement faible (5,6 MdF en 1992). Indexée sur la FBCF des administrations publiques, elle ne reflète pas l'ampleur de l'effort consenti par les collectivités

locales. Selon l'importance démographique des communes, les crédits peuvent être alloués soit par taux de concours, soit sous forme de subventions par opérations.

Au total, ces dotations couvrent une faible part de l'investissement local (19,4 % en 1992) et n'ont que peu évolué au cours de la décennie. Après avoir atteint un maximum de 21,9 % en 1984, ce taux a progressivement diminué jusqu'en 1988 (17,6 %), pour de nouveau augmenter jusqu'en 1992.

### **III - Les dotations liées à la décentralisation constituent une ressource marginale des APUL**

Les lois de décentralisation du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 ont fixé les principes de base relatifs à la compensation de l'accroissement des charges résultant de la décentralisation. Cet accroissement des charges est compensé par un transfert des ressources équivalant aux dépenses effectuées par l'État à la date du transfert. Les dépenses transférées sont intégralement compensées et le transfert de ressources est assuré pour moitié par un accroissement des ressources fiscales des collectivités et pour le solde par transfert budgétaire.

Les régions et les départements ont été les principaux bénéficiaires de la décentralisation. Les régions se sont vu confier principalement les compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage et en matière de lycées. Le financement de la formation professionnelle est assuré par une dotation spécifique ainsi que par le transfert du produit de la carte grise. Les dépenses d'investissement des lycées sont couvertes par la dotation régionale d'équipement scolaire et celles de fonctionnement par la dotation globale de décentralisation (DGD). Les départements se sont vu attribuer des compétences dans le domaine de l'action sociale, des collèges et des transports scolaires. Ils ont reçu en contrepartie le produit des droits de mutation et de publicité foncière ainsi que le produit de la vignette, le solde étant compris dans la DGD. Les dépenses d'investissement des collèges sont couvertes par la dotation départementale d'équipement des collèges.

La DGD et la dotation formation professionnelle (DFP) évoluent comme la DGF. La récente dimi-

nution de la DGD ( en 1992 et 1993) résulte du transfert de la prise en charge de certaines catégories personnel départemental par l'État. Les dotations d'investissement sont indexées sur l'évolution prévisionnelle de la FBCF des administrations publiques. Elles sont ensuite réparties entre les régions selon des critères automatiques reflétant à la fois la capacité d'accueil des établissements et l'évolution de la population scolarisable.

Hors fiscalité transférée, les dotations liées à la décentralisation représentent moins de 10 % des ressources des APUL et leur importance tend même à diminuer. Les dotations budgétaires ont fortement augmenté en 1986 en raison des transferts en matière d'enseignement, qui se sont traduits par la création, notamment, des deux dotations spécifiques d'équipement scolaires. Hormis cette année, leur évolution a été assez chaotique avec des périodes de fortes progressions entrecoupées d'années nettement moins favorables.

#### Dotations liées aux transferts de compétences (en MF)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
DGD	7644	8128	11023	10746	11346	12538	12862	14626	13900	12981
DFP	1892	1976	2069	2124	2305	2533	2704	2870	3092	3110
DDEC	0	0	340	684	911	976	995	1083	1115	1217
DRES	0	0	656	1326	1855	1980	2117	2257	2297	2379
Total	9536	10104	14088	14880	16417	18027	18678	20836	20404	21680
Taux de croissance en volume	NS	0,1 %	32,5 %	2,5 %	7,3 %	6,6 %	0,5 %	8,2 %	-4,3 %	3,70 %

Source : Comptabilité nationale

La compensation financière du transfert des compétences s'est également effectuée par l'attribution d'impôts jusque-là perçus par l'État. Depuis 1983, les collectivités ont la possibilité de faire évoluer ces impôts en fonction des décisions prises par leurs assemblées délibérantes. Toutefois, la liberté des collectivités n'est pas totale dans la mesure où l'État a instauré des limitations progressives aux taux d'imposition, notamment en matière de droits de mutation. Les départements sont les principaux bénéficiaires de la compensation fiscale, vignette et droits de mutation représentant plus de 80 % des impôts transférés.

#### IV - Le poids relatif de la fiscalité locale dans le PIB a sensiblement augmenté depuis 1982

En moyenne, sur la période 1982-93, les recettes fiscales de l'État ont augmenté de 5,4 % l'an en valeur, alors que la fiscalité locale a connu un rythme de progression double : 10,5 % l'an. De fait, la fiscalité locale représente désormais le quart des impôts d'État, à comparer à 15 % en 1983. Cette évolution recouvre plusieurs étapes successives :

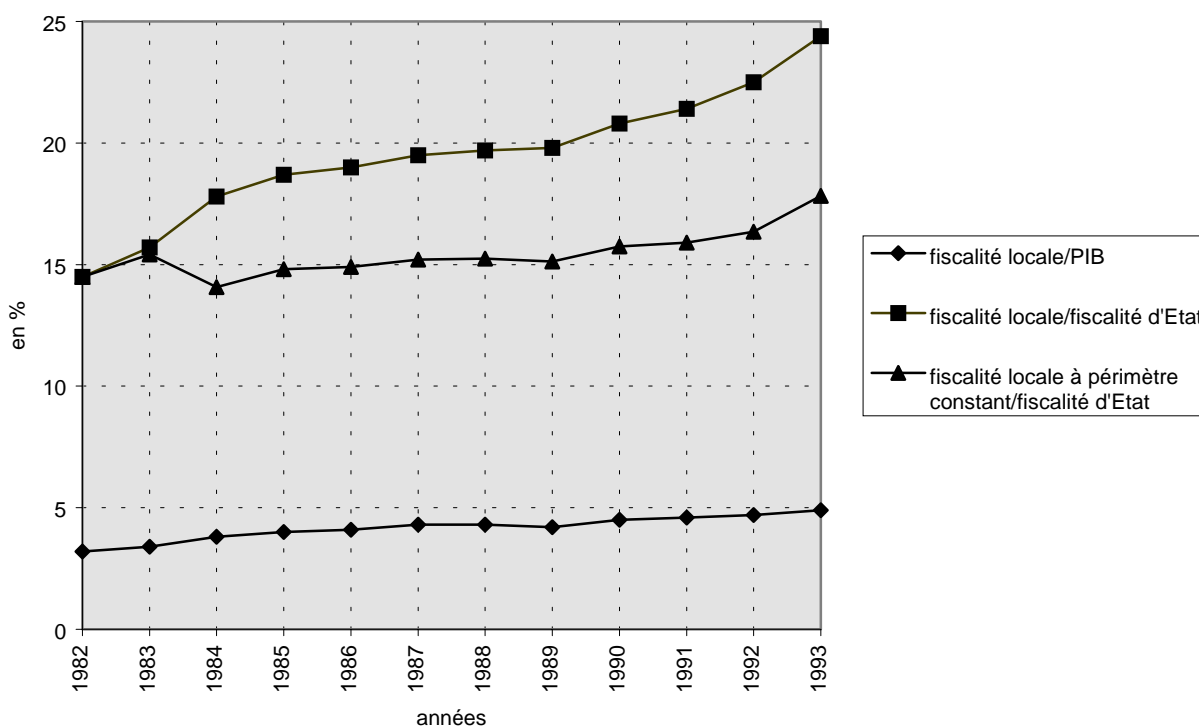
- en 1983, forte progression des bases des 4 taxes directes et transfert de la carte grise aux régions (augmentation de 17,2 % en valeur) ;
- en 1984, transfert partiel des droits de mutation, augmentation de 33 % des bases de foncier bâti et transfert de la vignette (augmentation de 23,6 %) ;
- en 1985, transfert de la totalité des droits de mutation (augmentation de 13,1 %) ;
- de 1986 à 1989, progression de la fiscalité locale en phase avec les impôts d'État ;
- en 1990, progression de près de 20 % du produit des droits de mutation du fait de l'essor du marché immobilier ;
- depuis 1990, progression de la fiscalité locale de 5 % à 7 % l'an, car les bases fiscales sont composées de stocks (TP) ou d'indices (TH, TFB, TFNB) peu sensibles à la conjoncture économique ; au contraire, la fiscalité nationale stagne ou même régresse en 1993, du fait de la baisse des taux de TVA et d'IS, mais aussi d'une plus grande sensibilité aux cycles conjoncturels.

Au total, l'évolution de la fiscalité locale est déterminée par les facteurs suivants :

- les impôts transférés (34 MdF en 1993) ;
- les ressources fiscales dégagées pour faire face aux dépenses transférées non compensées par des transferts d'impôts ou des dotations nouvelles (62 MdF) ;
- les ressources fiscales dégagées pour faire face aux dépenses relevant des collectivités locales avant la décentralisation (253 MdF).

Ces dernières ressources ont augmenté de 7,3 % l'an, soit un rythme supérieur à celui de la fiscalité d'État. Cela montre que la hausse des impôts locaux ne résulte pas uniquement de l'écart entre les dépenses et les recettes transférées par l'État, mais aussi de l'évolution des dépenses déjà à la charge des APUL antérieurement aux lois de décentralisation.

La fiscalité locale comparée au PIB et à la fiscalité d'Etat (en %)



## Evolution de la fiscalité locale, hors compétences et impôts transférés

En MdF	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
												moyenne	globale
Dépenses transférées	1,5	47,3	51,5	61,3	67,7	74,2	82,4	92,1	103,0	112,5	117,7	+ 10,7 depuis 84	+ 148
Dotations au titre des transferts de compétences, hors impôts transférés	0	11,2	11,9	16,1	17,3	19,1	21,1	21,6	23,3	23,1	22,0	+ 7,7 depuis 84	+ 96
Impôts transférés : DMTO départementaux, vignettes, cartes grises	2,1	15,1	19,9	22,9	26,6	29,4	31,4	37,0	36,3	34,9	33,6	+ 9,3 depuis 84	+ 122
Charge nette résultant des dépenses transférées	-0,6	21,0	19,7	22,3	23,8	25,7	29,9	33,5	43,4	54,5	62,1	+ 12,3 depuis 84	+ 196
Ressources fiscales à périmètre constant, hors impôts transférés et charges nettes résultant des dépenses transférées	133,8	131,8	150,3	162,7	176,7	188,8	199,8	219,7	231	237,7	253,4	+ 7,3	+ 89

Source : Crédit Local de France (données retraitées)

### V - Le poids relatif de la fiscalité directe a diminué, au profit de la fiscalité indirecte, des compensations et de la péréquation

La fiscalité locale peut être décomposée en 4 éléments :

- les taxes locales directes : taxe d'habitation (TH), taxe professionnelle (TP), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB), versement transport (VT) et taxe d'enlèvement des ordures (TEOM), dont une fraction, les dégrèvements, est versée aux collectivités locales par l'Etat

- la fiscalité indirecte : droits de mutation, taxes automobiles, taxes sur l'électricité, taxes

d'urbanisme ;

- les compensations versées par l'Etat aux collectivités en contrepartie des pertes de recettes résultant de décisions législatives ;

- les fonds de péréquation, alimentés par un prélèvement sur les ressources de certaines collectivités, qui sont ensuite reversés aux entités éligibles.

Sur la période 1982-1993, le poids relatif de la fiscalité directe s'est réduit de 12,9 points, alors que la fiscalité indirecte (+ 6,4 points), qui a été abondée par les impôts transférés, les compensations (+ 5,3 points) et la péréquation (+ 1,1 point) ont vu leur part relative s'accroître. Toutefois, chacune de ces composantes a connu un rythme d'évolution en valeur supérieur à celui des impôts d'Etat.

### Composition et évolution de la fiscalité locale (en MdF)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Total de la fiscalité locale	115,9	135,9	167,9	189,9	207,7	227,1	243,9	261,1	290,2	310,7	327,1	349,1		
Fiscalité directe	100,8	113,1	133,8	149,0	162,5	163,8	173,6	186,5	205,3	224,7	238,4	258,7	+ 201,1	+ 10,5
Fiscalité indirecte	10,3	13,3	25,1	30,8	34,7	40,2	44,1	47,7	56,0	54,9	54,3	53,5	+ 156,6	+ 8,9
Compensations	4,3	8,8	7,3	7,7	7,7	20,0	22,9	23,2	25,1	27,1	29,4	31,5	+ 420,5	+ 16,2
Péréquation	0,5	0,6	1,6	2,4	2,9	3,0	3,3	3,6	3,8	4,0	4,9	5,4	+ 632,4	+ 19,8
		+ 17,4	+ 170,0	+ 47,3	+ 21,5	+ 3,9	+ 9,1	+ 9,1	+ 5,0	+ 4,1	+ 24,2	+ 10,0	+ 948,0	+ 23,8
Fiscalité d'Etat	799,6	868,2	936,2	1014,6	1091,8	1162,0	1238,2	1321,4	1395,0	1452,9	1453,7	1421,6		
		+ 8,6	+ 7,8	+ 8,4	+ 7,6	+ 6,4	+ 6,6	+ 6,7	+ 5,6	+ 4,1	+ 0,1	-2,2	+ 77,8	+ 5,4

Source : Crédit Local de France

## VI - L'évolution par échelon de collectivité témoigne de la stabilité de la structure fiscale des communes, alors que la structure des départements et des régions s'est largement modifiée

La structure fiscale communale se caractérise par une prépondérance de la fiscalité directe (82 % du total en 1993), dont la part est largement supérieure à celle des compensations (9 %), de la fiscalité indirecte (6,5 %) et de la péréquation (2,5 %). Cette structure est demeurée relativement stable sur la période considérée.

Au contraire, la composition de la fiscalité départementale s'est totalement modifiée : en onze ans, la part de la fiscalité directe a baissé de 27,9 points, alors que la fiscalité indirecte et les compensations ont progressé respectivement de 19,4 et 8,4 points. Cette évolution s'explique par le trans

fert aux départements de la vignette et des droits de mutation, ainsi que par la suppression progressive de la TFNB agricole. Au total, la fiscalité directe représente désormais 62 % du produit départemental, la fiscalité indirecte 29,4 % et les compensations 8,4 %. La réduction de 35 % des droits départementaux de mutation, prévue dans le collectif budgétaire, devrait toutefois obérer la part des impôts indirects.

Les régions ont connu une évolution différente : la part de la fiscalité directe a augmenté de 11,4 points et celle des compensations de 5,4 points, alors que la fiscalité indirecte a perdu près de 18 points. L'élargissement des compétences régionales et la liberté de vote des taux depuis 1987 ont sans doute contribué à cette montée en charge de la fiscalité régionale directe. En 1993, la fiscalité directe prédomine, avec 58,1 % du produit régional, contre 35,5 % pour la fiscalité indirecte, 5,4 % pour les compensations et 1 % pour la péréquation.

Composition et évolution de la fiscalité par échelon de collectivité  
(en milliards de francs courants)  
Communes hors groupements à fiscalité propre  
(57 % de la fiscalité locale)

	1982	1993	Evolution (%)		Structure (en %)
			globale	moyenne	
Total de la fiscalité communale	79,9	198,7	+ 151,6	+ 8,8	100
Fiscalité directe	69,0	162,7	+ 135,9	+ 8,1	82
Fiscalité indirecte	5,1	12,5	+ 143,1	+ 8,4	6
Compensations	4,3	18,4	+ 329,0	+ 14,2	9
Péréquation	0,5	5,0			3

Source : Crédit Local de France

Départements (y compris Paris)  
(30 % de la fiscalité locale)

	1982	1993	Evolution (%)		Structure (en %)
			globale	moyenne	
Total de la fiscalité départementale	27,9	103,0	+ 269,5	+ 12,6	100
Fiscalité directe	25,1	64,0	+ 155,0	+ 8,9	62
Fiscalité indirecte	2,8	30,3	+ 991,9	+ 24,3	29
Compensations	0,0	8,7	+ 738,5	+ 23,7	8

Source : Crédit Local de France

**Régions**  
(8 % de la fiscalité locale)

	1982	1993	Evolution ( % )		Structure (en %)
			globale	moyenne	
Total de la fiscalité régionale	4,4	29,6	+ 567,4	+ 18,8	100
Fiscalité directe	2,1	17,2	+ 728,8	+ 21,2	58
Fiscalité indirecte	2,4	10,5	+ 344,4	+ 14,5	35
Compensations	0,0	1,6			5
Péréquation	-	0,3			1

Source : Crédit Local de France

Au total, c'est aux régions qu'a le plus profité l'augmentation de la fiscalité locale ; cette évolution ne saurait surprendre, car il s'agit de l'échelon de collectivité dont le budget a été le plus modifié par les transferts de compétences, notamment du fait de l'enseignement et de la formation professionnelle. Ces deux postes s'élèvent à 29 MdF en 1993, montant proche de la fiscalité totale des régions.

## VII - Analyse des principales taxes directes

Les principaux impôts locaux directs sont la taxe d'habitation (TH), la taxe sur le foncier bâti (TFB),

la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) et la taxe professionnelle (TP). Sur ces quatre taxes, des dégrèvements et exonérations sont effectués et pris en charge par l'État.

Les montants perçus au titre de la péréquation proviennent des fonds nationaux et départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP et FDPTP), du fonds de solidarité des communes d'Ile de France (FSCRIF) et du fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

Enfin les autres taxes directes sont constituées par le versement transport (VT) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

	1982	1993	Evolution	
			globale	moyenne
Total des 4 taxes	89,0	230,7	+ 159,2	+ 9,0
dont dégrèvements	12,8	36,3	+ 183,3	+ 9,9
Compensations	4,3	31,5	+ 632,9	+ 19,9
Autres taxes directes	11,8	28,0	+ 136,6	+ 8,1

Sources : DGCL, DGI, Ministère de l'Équipement, Ministère des Transports, CLF

*a) La part des communes demeure prépondérante, mais celle des groupements de communes et des régions s'accroît.*

En ce qui concerne la répartition de ces taxes par

niveau de collectivité, on observe une montée des groupements de communes, qui étaient moins de 190 avant 1988 et près de 900 au 1er janvier 1994. De plus, la part régionale a augmenté, en phase avec l'accroissement de leurs compétences.

	1982	1993	Evolution ( % )		Structure (en %)
			globale	moyenne	
Total	89,0	230,7	+ 159,1	+ 9,0	100
Communes	57,2	134,7	+ 135,5	+ 8,1	58
Groupements	4,7	14,8	+ 217,0	+ 11,1	6
Départements (y compris Paris)	25,1	64,0	+ 155,0	+ 8,9	28
Régions	2,1	17,2	+ 728,8	+ 21,2	7

Source : Crédit Local de France

b) La taxe professionnelle représente près de la moitié de la fiscalité directe.

Le poids de la taxe professionnelle dans l'ensemble du produit voté est de 49 % ; cet impôt devance largement la TFB (25,5 %), la TH (22,6 %) et la TFNB (2,8 %). En onze ans, les parts de la TH, TFNB et TP ont respectivement diminué de 1,7 point, 2,7 et 3,6 points, alors que la part de la TFB a augmenté de 7,9 points. Cette évolution procède principalement de plusieurs mesures législatives :

- en 1983, un allègement de la taxe professionnelle : réduction du taux plafond à deux fois la moyenne nationale, fraction de la part des salaires dans l'assiette ramenée de 20 % à 18 %, augmen-

tation des investissements étalée sur deux ans ;

- en 1984, réduction de la durée des exonérations de TFB pour les constructions neuves ;

- en 1987, abattement général de 16 % des bases de TP ;

- en 1988, le mécanisme de lissage des augmentations de base de TP est étendu aux salaires (réduction pour embauche et investissement) ;

- en 1992, les dégrèvements de TH en faveur des redevables modestes sont transformés en exonérations, ce qui diminue d'autant le produit voté ;

- en 1993, la part départementale de la TFNB des agriculteurs est supprimée progressivement et la part régionale en totalité.

### Répartition du produit voté par taxe (en milliards de francs courants)

	1982	1993	Evolution ( % )		Structure (en %)
			globale	moyenne	
Total	89,0	230,7	159,2	89,0	100
Taxe d'habitation	21,6	52,1	141,0	21,6	23
Taxe sur le foncier bâti	15,7	58,9	275,5	15,7	26
Taxe sur le foncier non bâti	4,9	6,5	32,4	4,9	3
Taxe professionnelle	46,8	113,2	141,8	46,8	47

Source : Crédit Local de France

### Communes

	1982	1993	Evolution ( % )		Structure (en %)
			globale	moyenne	
Taxe d'habitation	14,1	31,2	+ 121,2	+ 7,5	23
Taxe sur le foncier bâti	10,1	36,2	+ 257,2	+ 12,3	27
Taxe sur le foncier non bâti	3,0	4,5	+ 51,1	+ 3,8	3
Taxe professionnelle	29,9	62,7	+ 109,5	+ 7,0	47

Source : Crédit Local de France

## Départements (y compris Paris)

	1982	1993	Evolution ( % )		Structure (en %)
			globale	moyenne	
Taxe d'habitation	6,0	14,7	+ 145,1	+ 8,5	23
Taxe sur le foncier bâti	4,5	16,1	+ 258,6	+ 12,3	25
Taxe sur le foncier non bâti	1,7	1,8	+ 7,5	+ 0,7	3
Taxe professionnelle	13,0	31,5	+ 143,0	+ 8,4	49

Source : Crédit Local de France

## Régions

	1982	1993	Evolution %)		Structure (en %)
			globale	moyenne	
Taxe d'habitation	0,5	4,0	+ 670,8	+ 20,4	23
Taxe sur le foncier bâti	0,4	4,1	+ 1048,0	24,8	24
Taxe sur le foncier non bâti	0,1	0,1	- 44,2	- 5,2	0
Taxe professionnelle	1,1	9,1	+ 732,6	+ 21,2	53

Source : Crédit Local de France

*c) Les taux des régions demeurent les plus bas mais progressent le plus vite.*

Globalement, l'effet base a représenté l'essentiel de l'augmentation des produits jusqu'en 1986 ; à partir de 1987, l'effet taux s'accroît et représente, selon les années, de 20 à 40 % de la progression du produit voté.

En matière de taux, on observe une relative stabilité des taux communaux et, à un degré moindre, des départements ; en revanche, les taux régionaux ont progressé à un rythme soutenu, mais demeurent encore largement les plus faibles en valeur absolue.

## Taux votés des quatre taxes (en pourcentage) Communes

	1982	1993	Evolution	
			globale	moyenne
Taxe d'habitation	10,43	11,24	+ 7,7	+ 0,7
Taxe sur le foncier bâti	11,99	14,20	+ 18,4	+ 1,5
Taxe sur le foncier non bâti	34,07	36,59	+ 7,4	+ 0,7
Taxe professionnelle	11,49	12,22	+ 6,4	+ 0,6

Source : Crédit Local de France



## Départements (y compris Paris)

	1982	1993	Evolution	
			globale	moyenne
Taxe d'habitation	4,76	5,23	+ 9,9	+ 0,9
Taxe sur le foncier bâti	6,13	7,22	+ 17,8	+ 1,5
Taxe sur le foncier non bâti	19,11	0,1	+ 9,0	+ 0,8
Taxe professionnelle	5,28	6,08	+ 15,2	+ 1,3

Source : Crédit Local de France

## Régions

	1982	1993	Evolution	
			globale	moyenne
Taxe d'habitation	0,35	1,33	+ 280,0	+ 12,9
Taxe sur le foncier bâti	0,50	1,62	+ 224,0	+ 11,3
Taxe sur le foncier non bâti	1,33	4,20	+ 215,8	+ 11,0
Taxe professionnelle	0,34	1,60	+ 370,6	+ 15,1

Source : Crédit Local de France

## Empilement des taux : communes, départements, régions

	1982	1993	Evolution	
			globale	moyenne
Taxe d'habitation	15,54	17,80	+ 14,5	+ 1,2
Taxe sur le foncier bâti	18,62	23,04	+ 23,7	+ 2,0
Taxe sur le foncier non bâti	54,51	61,62	+ 13,0	+ 1,1
Taxe professionnelle	17,11	19,9	+ 16,3	+ 1,4

Source : Crédit Local de France

En dehors du recouvrement des impôts, l'État intervient dans la fiscalité locale en se substituant au contribuable pour les dégrèvements et exonérations.

*d) Dégrèvements, exonérations, péréquations : 73 MdF, soit près d'un tiers du produit voté.*

Les dégrèvements, adoptés par le législateur, allègent l'impôt versé par le contribuable, mais sont inclus dans le produit voté. Ils sont totalement transparents pour les collectivités locales : l'État supporte intégralement les hausses de taux votées par les assemblées délibérantes. Il s'agit donc d'un

mécanisme particulièrement pénalisant pour l'État, qui n'en maîtrise pas le coût. Les dégrèvements au titre de la TH représentent, en 1993, 16 % de son produit voté ; leur diminution depuis 1991 résulte de la transformation en exonération des mesures au bénéfice des contribuables modestes. Les dégrèvements au titre des taxes foncières représentent 4 % du produit voté. Enfin, les dégrèvements de TP s'élèvent à 20 % du produit voté, dus pour l'essentiel au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée ; le relèvement de ce plafond (passage de 3,5 % à 3,8 % ou 4 %) devrait permettre d'inverser une tendance à tout le moins préoccupante pour l'État.

**Dégrèvements**  
(en milliards de francs courants)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Total des dégrèvements	12,8	10,8	12,1	20,6	23,4	18,5	18,3	18,7	26,0	31,2	32,3	36,3
Taxe d'habitation	2,8	3,2	3,9	4,9	6,1	7,6	8,3	8,7	13,4	13,3	7,3	8,6
Personnes de condition modestes	2,1	2,4	2,9	3,3	4,2	5,3	5,9	6,1	7,3	6,9	0,7	0,9
Dégrèvement partiel y compris le plafonnement en fonction du revenu	-	-	-	0,3	0,2	0,4	0,4	0,7	3,5	3,8	3,9	4,5
Autres dégrèvements	0,7	0,8	1,0	1,3	1,6	1,9	2,0	1,9	2,7	2,6	2,8	3,2
Taxes foncières bâti et non bâti	0,8	0,9	1,1	1,5	1,8	2,1	1,9	2,0	2,9	4,0	3,8	2,7
Personnes de condition modeste	0,2	0,3	0,4	0,6	0,6	0,7	0,9	1,0	1,2	1,2	1,2	0,2
Pertes de récoltes (non bâti)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,0	0,1	0,6	1,0	0,6	0,7
70 % de la cotisation départementale et régionale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,5	0,3
Autres dégrèvements	0,5	0,5	0,6	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,3	1,4	1,5
Taxe professionnelle	9,2	6,7	7,1	14,4	15,6	8,8	8,1	8,0	9,7	13,9	21,2	25,0
Allègement transitoire	3,4	2,9	2,4	2,1	1,5	1,3	0,9	0,8	0,8	0,7	0,3	0,3
Plafonnement en fonction de la valeur ajoutée	1,1	1,1	1,7	2,0	2,5	2,9	2,9	3,2	4,5	7,7	15,0	18,6
Réduction forfaitaire de 5 % à 10 %	2,6	-	-	7,2	7,8	-	-	-	-	-	-	-
Autres dégrèvements	2,1	2,6	2,9	3,1	3,7	4,6	4,3	4,0	4,4	5,6	5,9	6,1

Source : Crédit Local de France

Les exonérations, adoptées également par voie législative, donnent lieu à une réduction des bases imposables et sont ainsi déconnectées de l'évolution du produit voté : une fois la mesure adoptée, le montant des compensations est indexé sur l'évolution des ressources fiscales de l'État, indépendamment de la politique de taux des APUL. Au titre de la TH, les exonérations concernent les mesures au bénéfice des personnes modestes, qui étaient traitées comme des dégrèvements jusqu'en 1991. En matière de TFB, elles recouvrent l'exonération de deux ans pour les construc

tions nouvelles et les allègements pour les contribuables modestes. Au titre de la TFNB, elles concernent essentiellement la suppression, pour les agriculteurs, de la part régionale et celle (processus étalé de 1993 à 1996) de la part départementale. Enfin, pour la TP, les exonérations concernent la réduction pour embauche et investissement (REI), la réduction de 20 à 18 % de la part imposable des salaires et l'abattement général à la base. La mise en place de ces différentes exonérations a réduit d'autant le montant du produit voté (Cf. page 12).

**Compensations d'exonérations  
(en milliards de francs courants)**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Total des compensations d'exonérations	4,3	8,8	7,3	7,7	7,7	20,0	22,9	23,2	25,1	27,1	29,4	31,5
Plafonnement des 4 taux en 1980	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	-	-
Taxe d'habitation	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,2	5,8
Taxes foncières	4,2	4,9	3,4	3,7	3,7	23,6	3,4	2,6	2,8	2,7	1,8	2,9
Foncier bâti	4,2	4,9	3,4	3,7	3,7	3,6	3,4	2,6	2,8	2,7	1,8	2,4
Foncier non bâti	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,4
Taxe professionnelle	0,0	3,8	3,9	4,0	4,0	16,4	19,5	20,6	22,3	24,4	23,5	22,8
Plafonnement du taux 1983	-	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
Réduction de la fraction imposable des salaires	-	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,8	3,0	3,2	3,2	3,1
Réduction pour investissement et embauche	-	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	3,7	3,8	4,3	5,2	4,2	3,9
Allègement de 16 % des bases	-	-	-	-	-	12,4	12,6	13,5	14,5	15,4	15,4	15,1

Source : Crédit Local de France

Les fonds de péréquation visent à réduire l'inégale répartition des bases taxables entre collectivités ; en effet, si l'on considère le ratio « base TP/habitant », l'écart maximal entre communes va de 1 à 590 000 ; de 1 à 6,5 pour les départements

et de 1 à 3,5 pour les régions. Cette situation induit une très grande hétérogénéité des taux de TP. Au total, les ressources cumulées du FNPTP et du FDPTP représentent 7 % du produit communal de la TP.

**Montant des fonds de péréquation  
(en milliards de francs courants)**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Total	0,5	0,6	1,6	2,4	2,9	3,0	3,3	3,6	3,8	4,0	4,9	5,3
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)	-	-	0,7	1,1	1,5	1,8	2,0	2,1	2,1	2,2	2,5	2,5
Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	0,5	0,6	0,9	1,3	1,4	1,3	1,3	1,5	1,7	1,7	1,9	2,0
Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSCRIF)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,5	0,5
Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3

Source : Crédit Local de France

*e) Solde du compte d'avances.*

Un tel panorama ne saurait être complet sans évoquer le déficit du compte d'avances. L'État qui procède au recouvrement des impôts locaux verse aux collectivités locales des avances mensuelles égales à la moyenne mensuelle des produits votés l'année précédente (une régularisation intervient

en cours d'année pour intégrer les données résultant des votes des budgets primitifs). Les collectivités sont donc assurées de percevoir la totalité des produits votés. En recettes, le compte retrace le montant des encaissements de l'année en cours ainsi que le reliquat des années précédentes. Le compte est déficitaire les 11 premiers mois de l'année (effet de profil) - les encaissements ayant

lieu majoritairement au mois de novembre - et l'État supporte ainsi une charge de trésorerie. Il est courant de rapprocher la charge de trésorerie supportée par l'État de l'obligation faite aux col

lectivités de déposer leurs fonds au trésor. Le tableau ci-après compare le coût de trésorerie du compte d'avances (obtenus en appliquant une moyenne annuelle du taux d'intérêt au jour le jour, au solde à fin de mois moyen).

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Coût du compte d'avances	-3720	-3650	-5060	-5650	-5360	-6080	-5140
Gain pour le Trésor	5500	5500	6100	7200	6200	6400	5600
solde : bénéfice net pour le Trésor	1780	1850	1040	1550	840	320	460

(en millions de Francs)

Source : Comptabilité Publique.

Le solde moyen mensuel du compte d'avances est en hausse régulière depuis 1987 alors que l'encours mensuel moyen de dépôts connaît une évolution plus contrastée, ce qui, conjugué à une hausse constante du taux d'intérêt moyen sur la période, réduit le bénéfice net pour le Trésor.

Le compte qui devrait s'équilibrer théoriquement en fin d'exercice se révèle depuis 1978 déficitaire par le simple fait de l'augmentation du nombre et du montant des impôts non recouverts (effet de culot). En 1992, le déficit cumulé s'élevait à près de 79 MdF. L'État supporte ainsi deux types de charges, celles liées aux avances mensuelles et celles issues du non recouvrement des impôts.

Dans le rapport annexé au PLF 1988, la charge nette pour l'État (écart entre d'une part le coût des

avances, des dégrèvements, des frais de recouvrement et d'autre part le gain résultant des dépôts au Trésor) était estimée à 5 MdF pour l'année 1986, chiffre qui devrait être largement réévalué pour les années récentes.

*f) Une forte dispersion des taux est le corollaire de l'autonomie financière des collectivités locales.*

La disparité des taux d'imposition votés par les élus locaux n'est pas nécessairement un indicateur de la qualité de la gestion locale, mais davantage le reflet d'importantes inégalités en matière de base taxable. Le tableau suivant illustre ces écarts et témoigne d'un éventail de taux inversement proportionnel à la taille de l'échelon local : les différences de taux entre communes sont plus importantes que celles des départements ou des régions.

#### Echantillon de taux d'imposition locale en 1992

Collectivité	TH	TFB	TFNB	TP
Ile-de-France	0,72	0,64	1,12	0,76
Languedoc	1,14	1,80	5,94	1,92
Nord Pas-de-Calais	2,33	2,37	8,03	2,29
<i>moyenne ensemble des régions</i>	<i>1,13</i>	<i>1,39</i>	<i>4,64</i>	<i>1,39</i>
Hauts-de-Seine	4,34	3,55	5,64	4,24
Vaucluse	6,08	7,85	23,29	11,74
Orne	8,84	15,14	21,26	6,14
<i>moyenne ensemble des départements</i>	<i>5,01</i>	<i>6,89</i>	<i>20,23</i>	<i>5,84</i>
Neuilly/Seine	3,07	1,50	2,04	2,84
Lyon	18,10	14,47	19,95	17,74
Nîmes	26,96	28,54	76,98	22,31
<i>moyenne ensemble des communes de plus de 10 000 habitants</i>	<i>12,02</i>	<i>15,11</i>	<i>38,09</i>	<i>13,41</i>

Source : Les Notes Bleues de Bercy

## VIII - Fiscalité indirecte

La forte progression de la fiscalité indirecte sur la période considérée résulte principalement des im-

pôts transférés entre 1983 et 1985 aux départements et aux régions. Le produit total a légèrement décliné depuis le pic atteint en 1990, du fait du ralentissement du marché immobilier.

### Ensemble de la fiscalité indirecte (en milliards de francs courants)

	1982	1993	Evolution ( % )		Structure (en %)
			globale	moyenne	
Fiscalité indirecte	10,3	53,5	+ 420,3	+ 16,2	100
dont taxes sur l'automobile	0,8	17,1	+ 2045,5	+ 32,1	32
dont droits de mutations	5,0	24,4	+ 389,9	+ 15,5	46
dont taxes sur l'électricité	3,1	8,6	+ 177,6	+ 9,7	16
dont taxes d'urbanisme	1,4	3,4	+ 141,1	+ 8,3	6

Source : Crédit Local de France

La part de la fiscalité indirecte communale est demeurée stable et représente environ 7 % de leurs ressources fiscales. Le principal poste est constitué par la taxe sur l'électricité, qui a connu une évolu-

tion favorable pour 3 raisons : augmentation des volumes vendus, des tarifs et du nombre de communes ayant institué cette taxe.

### Fiscalité indirecte perçue par les communes (en milliards de francs courants)

	1982	1993	Evolution ( % )		Structure (en %)
			globale	moyenne	
Total	5,1	12,5	+ 142,7	+ 8,4	100
Taxe sur l'électricité	2,3	6,0	+ 166,6	+ 9,3	48
Droits de mutation	1,6	3,4	+ 115,6	+ 7,2	27
Taxes d'urbanisme	1,3	3,1	+ 134,4	+ 8,1	25
dont taxes locale d'équipement	1,0	1,4	+ 46,4	+ 3,5	
dont plafond légal de densité	0,3	1,0	+ 232,8	+ 11,5	
dont coefficient d'occupation des sols	0,1	0,7	+ 1011,1	+ 24,5	

Source : Crédit Local de France

Les droits de mutation représentent le premier poste de recettes fiscales indirectes pour les départements ; leur montant devrait toutefois continuer à décroître, après le pic atteint en 1990, sous l'effet de la morosité du marché immobilier et de la réduction progressive du taux plafond, qui atteindra 5 % au 1er juin 1996. De façon plus ponctuelle, le collectif budgétaire prévoit une

réduction de 35 % de ces droits entre le 1er juillet 1995 et le 31 décembre 1996. La vignette automobile a connu une évolution jusqu'ici très modérée, mais les conseils généraux, confrontés à la baisse du produit des droits de mutation, pourraient exiger davantage de cette taxe, qui n'est pas plafonnée.

Fiscalité indirecte perçue par les départements (y compris Paris)  
(en milliards de francs courants)

	1982	1993	Evolution (%)		Structure- (en %)
			globale	moyenne	
Total	2,8	30,3	+ 991,7	+ 74,3	100
Droits de mutation	1,8	16,8	+ 814,0	+ 22,3	55
Vignette	-	10,6	+ 47,6	+ 4,4	35
Taxe sur l'électricité	0,8	2,5	+ 270,2	+ 10,7	8
Plafond légal de densité	0,1	0,3	+ 231,6	+ 11,5	1

Source : Crédit Local de France

Les cartes grises constituent la première taxe indirecte des régions et, contrairement aux droits de mutation, ne sont pas plafonnées, ce qui est égale-

ment le cas du permis de conduire ; néanmoins, le caractère viager de ce document ne permet pas d'en attendre des ressources importantes.

Fiscalité indirecte perçue par les régions  
(en milliards de francs courants)

	1982	1993	Evolution (%)		Structure (en %)
			globale	moyenne	
Total	2,4	10,5	+ 343,9	+ 14,5	100
Droits de mutation	1,6	4,0	+ 155,4	+ 8,9	38
Cartes grises	0,6	6,2	+ 861,2	+ 22,8	59
Permis de conduire	0,2	0,3	+ 90,8	+ 6,0	3

Source : Crédit Local de France

**IX - Bien que nécessaire au fonctionnement de la démocratie locale, le contrôle par le contribuable du pouvoir fiscal des élus est limité**

Face au prélèvement local, le contribuable dispose d'une gamme étendue de moyens pour exprimer son accord ou son désaccord. Les deux formes extrêmes en sont le vote et la délocalisation, mais d'autres modalités sont envisageables : réclamation, contentieux, fraude,... Néanmoins, tous les contribuables ne disposent pas des mêmes moyens

d'actions : les entreprises ne votent pas, mais leurs menaces de délocalisation présentent plus de poids et de crédibilité que celles des individus.

La délocalisation d'origine fiscale paraît cependant être un phénomène d'ampleur encore limitée, faute de quoi, les taux d'imposition tendraient à s'égaliser spontanément, les collectivités à forte fiscalité évitant ainsi une hémorragie continue de leurs bases. De multiples facteurs explicatifs éclairent cette stabilité apparente des redevables face à la pression fiscale locale : coûts de délocalisation, proximité des débouchés commerciaux ou

des emplois, ajustement de la valeur vénale des immeubles compensant les disparités de taux, possibilité pour les entreprises disposant d'un pouvoir de marché de reporter la charge fiscale sur les consommateurs locaux, absence d'information exhaustive sur les taux d'imposition présents et à venir.

D'une façon générale, de nombreuses asymétries d'informations s'opposent au contrôle des collectivités locales par les contribuables : les supports d'informations sur les dépenses et budgets des APUL sont lacunaires et parfois biaisés ; la superposition des taux et la multiplicité des taxes rendent la fiscalité locale difficilement compréhensible ; le coût d'obtention de l'information est souvent supérieur au bénéfice privé espéré par les redevables. A l'opposé, ménages et entreprises détiennent des informations qui seraient utiles aux décideurs locaux : leurs préférences en matière de biens collectifs, de localisation - non reflétées dans les valeurs cadastrales - ou leurs capacités contributives réelles.

Enfin, l'intervention de l'État dans la fiscalité locale et le financement des transferts, qui fait bénéficier les contribuables de diverses mesures dérogatoires et rembourse aux collectivités la perte de recettes correspondante, contribue à distendre le lien entre services publics et impôts locaux.

Au total, l'ensemble de ces phénomènes concourt à la création d'une certaine « illusion financière », au sens où les contribuables ont une perception erronée de leur contrainte budgétaire individuelle et de celle de la collectivité. Ainsi, les élus ont une propension à minorer le poids apparent de l'impôt au niveau local et à majorer la perception des avantages retirés des dépenses publiques, tandis que les contribuables sont peu soucieux d'acquiescer des informations qu'ils jugent coûteuses à obtenir. Enfin, l'intervention de l'État comme contribuable local ne peut que renforcer cette impression d'opacité.

En l'absence d'une information complète de part et d'autre, les rapports entre collectivités et contribuables sont donc relativement éloignés d'une situation optimale du point de vue de l'équité et de l'efficacité économique, situation selon laquelle les décisions publiques respecteraient au mieux les préférences des contribuables.

## **X - L'imposition locale des ménages s'inscrit dans le champ du dilemme entre efficacité économique et équité redistributive**

Les impôts locaux sur les ménages sont multiples et d'une importance décisive pour le financement des collectivités ; les ménages sont ainsi taxés en tant que producteurs, utilisateurs ou détenteurs d'un patrimoine. Néanmoins, l'essentiel du débat se focalise sur les quatre impôts directs locaux, parmi lesquels seule la TH est intégralement supportée par les ménages, et porte sur la définition d'une assiette permettant de concilier équité et efficacité. En d'autres termes, il s'agit de définir une base d'imposition et des taux qui rapprochent l'impôt payé, d'une part des services dont bénéficient les individus, d'autre part de leur capacité contributive.

L'une des voies envisagées, notamment par la Grande-Bretagne, repose sur la mise en oeuvre d'un **impôt par capitation**, c'est à dire une taxe forfaitaire par électeur. L'impôt est considéré ici comme une cotisation que les habitants acquittent en contrepartie de la fourniture de services publics de proximité ; compte tenu de la difficulté à réaliser une tarification personnalisée, il revêt une nature forfaitaire. La capitation présente des avantages : l'impôt n'est pas exportable et ne modifie en rien le système des prix ou la répartition des revenus ; elle touche la totalité des ressortissants d'une collectivité ; les coûts de prélèvement sont faibles ; la forte « visibilité » de cette taxe est un facteur de modération des dépenses publiques locales. En revanche, la capitation ne tient aucun compte des capacités contributives des ménages ; cette caractéristique d'inéquité rend cet impôt difficilement acceptable, comme en témoigne le retrait du projet de *poll tax* par le gouvernement britannique.

**L'impôt de capitalisation, assis sur les valeurs foncières**, constitue le socle de la fiscalité locale directe des ménages. En théorie, il s'agit d'un mécanisme efficace, dans la mesure où la rente foncière résulte pour une large part de la qualité de l'environnement urbain. En pratique, le décalage constaté entre les valeurs cadastrales et les valeurs vénales des immeubles distend le lien entre la rente foncière et l'impôt payé. Du point de vue de

l'équité, les taxes foncières peuvent être assimilées à l'impôt sur le revenu : elles taxent le revenu théorique du capital foncier et prennent donc bien en compte la capacité contributive. En revanche, cet argument est plus contestable en ce qui concerne la taxe d'habitation : le locataire, s'il profite comme le propriétaire des services publics attachés au logement, ne voit pas pour autant la valeur de son capital s'accroître. De fait, cette taxe ne tient pas compte de la capacité contributive de l'occupant et serait même plutôt régressive par rapport au revenu.

Enfin, de nombreux pays ont choisi la voie d'une **imposition locale sur le revenu à taux proportionnel** ; cette politique fiscale sous-tend une volonté de redistribution des revenus par les collectivités locales, compétence qui théoriquement relève plutôt de l'échelon central. En effet, un IR local pourrait accentuer la mobilité des ménages les plus aisés migrant vers les collectivités à faible taux, les plus modestes se dirigeant vers les communes à forte « générosité » en services sociaux ; in fine, ce mouvement rendrait impossible le financement de l'action locale de redistribution. La réflexion relative au remplacement de la TH en tout ou partie par un IR local a buté sur plusieurs obstacles : l'étranglement de la base IR réduirait fortement le nombre de redevables ; la répartition du revenu accentuerait les inégalités de ressources entre communes ; le principe de multi-imposition pour les résidences secondaires serait plus difficilement applicable ; d'importants transferts de charges seraient prévisibles. Ces multiples difficultés ont conduit les pouvoirs publics à ajourner le projet de taxe départementale sur le revenu (TDR) en 1992. Néanmoins, la taxe d'habitation a été modifiée de façon à mieux tenir compte de la capacité contributive : abattement pour charges de famille, plafonnement à 4 % du revenu imposable.

Au total, la diversité des bases envisageables témoigne de la difficulté à assurer simultanément l'efficacité économique et l'équité entre les contribuables. Si l'on considère que la fiscalité locale a pour fonction essentielle d'être la contrepartie des services rendus, alors l'impôt de capitalisation, assis sur la valeur vénale réelle des immeubles, est préférable ; à l'inverse, si le premier critère choisi est le respect des capacités contributives, c'est l'impôt local sur le revenu qui est le mieux adapté. La fiscalité locale française repose sur la capitalisation, mais de façon « impure », compte tenu de l'écart entre valeurs vénales et cadastrales, ainsi que de la personnalisation de la TH.

## **XI - La taxation locale des entreprises, bien que rarement contestée dans son principe, suscite de multiples interrogations quant à la détermination d'une assiette optimale et à son incidence sur la localisation des entreprises**

La plupart des grands pays industrialisés ont mis en place une imposition locale des entreprises, à un niveau qui avoisine en moyenne 2 % du PIB. En France, la taxe professionnelle (TP) est le principal impôt local à la charge des entreprises, mais d'autres taxes, comme le versement transport, peuvent représenter une part substantielle de leur fiscalité locale.

### *a) L'assiette*

La base d'imposition varie sensiblement d'un pays à l'autre : les bénéficiaires au Japon ou en Allemagne ; les immobilisations foncières en Belgique, en Grande-Bretagne et aux États-Unis. La France présente un aspect plus original, avec une assiette mixte intégrant, outre les actifs immobiliers, le capital technique et les salaires, soit au total l'ensemble des éléments générateurs de valeur ajoutée. Les bénéficiaires ont été exclus de l'assiette en 1976, lors du remplacement de la patente par la TP. Les règles de calcul retenues pour la valorisation de ces différentes composantes (valeur cadastrale des actifs fonciers, 16 % des investissements, 18 % des salaires bruts) conduisent à taxer relativement plus le capital que le travail<sup>1</sup> ; ainsi les industries de biens intermédiaires ou d'équipement, secteurs fortement capitalistes, contribuent-ils davantage en proportion de leur valeur ajoutée, que le bâtiment ou les services marchands. Plutôt que de corriger ces distorsions, au risque d'entraîner des transferts de charges, l'État a mis en place un dispositif d'écrêtement de la TP, plafonnée entre 3,8 et 4 % de la valeur ajoutée selon la taille de l'entreprise ; néanmoins, cet allègement fiscal se révèle coûteux pour l'État, qui finance intégralement le manque à gagner pour les collectivités et il représente un facteur de déresponsabilisation pour les élus locaux. Afin de maîtriser le coût du dispositif et d'inciter les collectivités à modérer leur pression fiscale, l'État a décidé (loi de finances 96) de « geler » le plafonnement sur la base des taux de 1995 ; ainsi, les entreprises ne pourront plus prétendre au bénéfice de la mesure si le franchissement du plafond ré

<sup>1</sup> Les équipements et les actifs fonciers représentent 60 % de l'assiette de la TP, contre 40 % pour la part salariale.



sulte d'une augmentation de taux postérieure à cette date.

En tout état de cause, l'imposition locale des entreprises paraît justifiée, dans la mesure où l'implantation d'établissements industriels et commerciaux entraîne des coûts spécifiques d'urbanisation ; toutefois, la détermination d'une base d'imposition reflétant les bénéfices retirés par les entreprises des services publics locaux demeure un exercice délicat. Par ailleurs, la taxation des entreprises ne possède que l'apparence d'un prélèvement localisé : la charge de l'impôt peut être diffusée via les prix à travers l'ensemble du système économique vers la totalité du territoire ; ce dernier aspect suggère, au-delà de la définition d'une base optimale, la mise en oeuvre d'un taux unique régional (voire national) assorti d'une pérequisition du produit.

La taxation locale des profits, au travers de l'excédent brut d'exploitation (EBE) ou du résultat net, ne permet pas d'établir un lien robuste entre base d'imposition et services rendus localement ; en effet, il n'existe pas a priori de corrélation entre les résultats d'exploitation et les équipements collectifs fournis par les collectivités. En outre, la sensibilité conjoncturelle de ce type de base la rend mal adaptée au financement des APUL. En revanche, une imposition basée sur les facteurs de production (capital foncier, capital technique, travail) paraît mieux répondre à cet objectif : les charges des localités dépendent des capacités de production installées sur leur territoire et donc du volume global des intrants utilisés. Toutefois la proportion de chaque intrant dans la base est fixée forfaitairement par l'État, alors que les entreprises présentent une grande diversité de combinaisons productives.

#### *b) L'incidence des taux*

L'examen de la structure de la TP témoigne d'une corrélation négative entre la densité des bases taxables et le niveau des taux ; à l'appui de ce constat, deux interprétations opposées sont envisageables : ou bien la concentration de la matière taxable résulte du faible niveau des taux, ou bien c'est l'arrivée de nouvelles entreprises, pour des motifs non fiscaux, qui permet une diminution de la pression fiscale. Selon toute vraisemblance, le processus de localisation des entreprises intègre successivement ces deux causalités : dans un premier temps, les sociétés déterminent un périmètre d'implantation, en fonction du niveau des salaires, des coûts de transport, du prix des matières premières, des débouchés locaux ; dans un second temps, à l'intérieur de la zone ainsi définie,

l'entreprise choisit le lieu précis d'implantation. Ce dernier choix est alors fondé sur la qualité des infrastructures communales, le coût et la disponibilité du sol, ainsi que sur le niveau de la pression fiscale.

La nature de ce processus décisionnel suggère alors que les inégalités fiscales soient reflétées dans les écarts de valeurs foncières : le prix d'enchère des terrains industriels, acceptable par les entreprises dans un contexte de concurrence entre les communes, serait inversement proportionnel à la pression fiscale. Les choix d'implantation des entreprises seraient donc relativement indifférents aux taux d'imposition. Néanmoins, cela n'exonère pas les communes de toute responsabilité dans la conduite du développement local : une pression fiscale élevée réduit d'autant le capital des propriétaires fonciers ou impose aux sociétés d'aménagement, souvent détenues par les municipalités, des pertes d'exploitation.

Toutefois, ce schéma idéal n'est valide que sous l'hypothèse d'une ressource foncière abondante ; lorsque l'offre de terrains est faible, ce qui est fréquent en milieu urbain, leur prix peut demeurer rigide face aux hausses de taux d'imposition et donc désinciter l'implantation des entreprises tout en alourdissant la charge fiscale de celles qui sont déjà en place.

## **XII - La ligne de partage de la charge fiscale entre ménages et entreprises ne répond pas pleinement aux impératifs de l'efficacité économique et de l'équité territoriale**

Le partage du prélèvement entre catégories de contribuables dépend des taux votés par les élus locaux, mais leur autonomie a été encadrée par le législateur : les taux sont plafonnés à 2,5 fois la moyenne nationale pour la TFB, TFNB et la TH, 2 fois la moyenne pour la TP ; en outre, le taux de la TP ne doit pas augmenter plus vite que celui de la TH ou que la moyenne des taux de TH et TF. Ce verrouillage des taux, en apparence contraire à l'esprit des lois de décentralisation, vise à limiter les transferts de charges sur les activités économiques, faute de quoi les élus locaux seraient incités à diminuer la charge des ménages électeurs et à augmenter en retour la taxation des entreprises.

En fait, l'entreprise, à la différence des ménages, n'est pas un contribuable final, car les taxes acquittées se répercutent in fine sur les individus : en amont, sur les propriétaires fonciers, pour les impôts assis sur les valeurs immobilières ; en aval,

sur les acheteurs, pour les taxes assises sur les facteurs de production.

Dans ce dernier cas, il y a en outre translation de l'impôt vers l'extérieur de la collectivité, ce qui minore le coût apparent des services publics locaux par rapport aux coûts réels supportés par la société. En théorie un partage équitable de l'impôt local entre ménages et entreprises doit correspondre à la répartition des coûts entre usagers, corrigée du taux de débordement vers l'extérieur des taxes prélevées sur les entreprises ; ainsi, en cas de débordement intégral (production vendue entièrement hors de la collectivité locale), la quote-part des entreprises doit être égale à la part des dépenses publiques consacrées aux unités de production ; en cas de débordement partiel, elle doit augmenter à due proportion<sup>2</sup>, tandis que la charge des ménages est diminuée d'autant.

En pratique, la mise en oeuvre concrète de cette allocation optimale se révèle difficile : les taux de débordement et le partage entre ménages et entreprises des coûts d'utilisation d'infrastructures (voirie, réseaux,...) sont mal connus.

Globalement, les activités économiques fournissent environ 53 % des recettes fiscales des communes (43 % au titre de la TP, 10 % au titre de la TF), montant sans doute sensiblement supérieur aux coûts induits par les entreprises<sup>3</sup>, ce qui traduit un certain déséquilibre entre le partage des recettes et la répartition des charges. Cette surimposition des activités économiques entraîne deux conséquences : du point de vue de l'efficacité économique, le subventionnement croisé des entreprises vers les ménages-électeurs incite les collectivités à accroître le niveau des dépenses au-delà du niveau requis par la satisfaction des besoins collectifs ; du point de vue de l'équité territoriale, elle entraîne des inégalités réelles de potentiel fiscal<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Par exemple, pour une part des dépenses publiques consacrée à la production de N MF et un taux d'exportation de  $x$  % de la charge fiscale, les entreprises doivent payer  $N(1 + (1 - x))$ .

<sup>3</sup> Cette affirmation est fondée sur le fait que les ménages consomment infrastructures et superstructures, alors que les entreprises ne consomment que des infrastructures ; néanmoins, la présence de nombreuses superstructures est de nature à attirer des travailleurs qualifiés au sein de la collectivité et donc de renforcer les avantages comparatifs des entreprises qui y sont implantées.

<sup>4</sup> Selon une taxation optimale, les disparités de ressources entre collectivités, suivant la concentration plus ou moins grande en entreprises, devraient correspondre aux surcoûts engendrés par ces établissements ; en pratique, le produit fiscal additionnel est généralement supérieur à ces coûts et favorise l'expansion des consommations collectives.

Cette situation suggère, dans un souci de meilleure adéquation entre le prix fiscal et le bénéfice retiré des services publics, de réduire le montant des impôts acquittés par les entreprises ; les différentes réformes de la TP (réduction pour embauche et investissement, plafonnement en fonction de la VA) s'inscrivent dans cette perspective, mais, du fait de leur compensation intégrale, sont coûteuses pour l'État et ne répondent donc pas à l'objectif d'une responsabilisation accrue des APUL. Ce processus pourrait être complété, à recettes constantes, par un élargissement de la circonscription de prélèvement de l'impôt à la région, voire à la totalité du territoire ; une telle réforme permettrait de réduire sensiblement le phénomène de débordement de la TP. Le produit de la collecte serait ensuite reversé aux communes en fonction de la densité de leur tissu économique, sur la base des coûts spécifiques d'urbanisation induits par les entreprises ; le reliquat alimenterait un fonds de compensation des différents allègements et exonérations décidés par l'État.

### **XIII - L'existence de trois échelons de collectivités locales (communes, départements et régions) suggère une réforme de la fiscalité locale, s'inscrivant dans la perspective d'une affectation de chaque impôt à l'un de ces niveaux**

L'existence de ce modèle à trois niveaux est le fait de l'histoire : alors que l'élection des conseils régionaux a relevé des lois de décentralisation, la structure départementale est l'un des acquis de la Révolution, et les communes, pour nombre d'entre elles, ont été constituées sous l'ancien régime. Cette ancienneté est pour les élus locaux un gage de légitimité de la structure à trois échelons ; de fait, toute tentative de redécoupage des recettes ou des compétences se révèle, en dépit de l'archaïsme de notre système communal, d'une mise en oeuvre extrêmement délicate. Au contraire, l'apparition de groupements intercommunaux à fiscalité propre témoigne de l'apparition d'un quatrième échelon administratif, avec tous les risques que sous-tend cette évolution en termes d'accumulation des prélèvements et de redondance des interventions.

Dans l'absolu, deux modes de partage des compétences sont envisageables : l'un fondé sur une superposition concurrentielle des missions de service public, l'autre sur une spécialisation par niveau de collectivité. La théorie du fédéralisme économique milite pour ce dernier modèle ; elle reconnaît à l'État, ou éventuellement aux régions, un rôle cen

tral dans la redistribution des revenus et le contrôle de la conjoncture économique ; en revanche, les collectivités de rang inférieur se voient reconnaître un rôle en matière d'aménagement foncier et de fourniture de services publics de proximité.

En effet, une politique redistributive menée à l'échelon local, alliant fiscalité directe élevée et programmes sociaux ambitieux, ne manquerait pas d'attirer les ménages modestes et de provoquer a contrario le départ des classes plus aisées, d'où in fine un renforcement de la ségrégation spatiale entre riches et pauvres et un tarissement des ressources fiscales, allant de pair avec un alourdissement des dépenses à caractère social.

De même, la stabilisation macro-économique doit rester un attribut de l'État : du fait de leur forte ouverture vers l'extérieur et de leur non-maîtrise des instruments monétaires, villes et régions ne peuvent ambitionner un contrôle efficace de la conjoncture économique, même si, globalement, les dépenses locales d'investissement influent sur le niveau de l'activité.

Dans le cadre des lois de décentralisation, les pouvoirs publics ont marqué leur préférence pour une spécialisation des collectivités par « blocs de compétences » qui en pratique restent souvent enchevêtrés ; en revanche, la répartition des ressources fiscales repose toujours, pour ce qui concerne les taxes directes, sur un empilement des taux communaux, départementaux et régionaux.

Cette opacité institutionnelle du système fiscal entretient probablement une certaine confusion sur l'origine des choix d'imposition et ne permet pas à l'électeur d'appréhender correctement les coûts réels de l'action publique locale.

Ce constat suggère donc, dans un souci de meilleure transparence, d'affecter le produit de chacune des quatre taxes directes à l'un des trois niveaux de collectivité ; néanmoins, comme aucun de ces impôts ne correspond aux besoins quantitatifs des régions, il pourrait être envisagé, à titre d'exemple, la création d'une taxe régionale assise sur la consommation d'énergie (écotaxe)<sup>5</sup>. L'acceptation d'une telle réforme par les contribuables suppose qu'elle soit effectuée à pression fiscale constante. En effet, toute modification de l'équilibre précaire du partage fiscal actuel pourrait entraîner, en l'absence de garde-fous, une

<sup>5</sup> La mise en place d'une surtaxe régionale sur la TIPP applicable au gazole permettrait de réduire l'écart, dépourvu de justification économique entre la fiscalité du gazole et celle des autres carburants. Par voie de conséquence, cette écotaxe freinerait le phénomène de « diésélisation » du parc automobile qui obère le rendement de la TIPP.

augmentation des prélèvements obligatoires locaux.

Outre l'écotaxe, l'un des projets que l'on pourrait envisager dans cette perspective de spécialisation fiscale consiste à affecter le produit de la taxe professionnelle aux régions (113,2 MdF), celui des taxes foncières aux départements (65,4 MdF) et celui de la taxe d'habitation aux communes (52 MdF). Ce projet aurait pour effet, à taux inchangés, d'augmenter considérablement les ressources des régions (+ 95,9 MdF) au détriment des communes, alors que le produit départemental resterait à peu près inchangé. La stabilité globale de la pression fiscale ne pourrait alors être assurée que par un large transfert de compétences, des communes vers les régions, ce qui en soi pose problème, ou par une redistribution du produit de la TP des régions vers les communes, ce qui entraînerait cependant une forme de tutelle des premières sur les secondes.

#### **XIV - En matière de ressources, deux définitions de la richesse des communes peuvent être retenues : d'une part, le revenu des résidents ; d'autre part, le potentiel fiscal, défini comme le rapport des bases taxables à la population. Dans la mesure où les activités économiques représentent environ 50 % du produit des taxes directes, c'est bien cette dernière définition qui doit être utilisée pour mesurer la capacité fiscale des communes**

Selon la théorie de l'équité territoriale, le rapport entre les bénéfices retirés des consommations collectives locales et l'impôt acquitté en contrepartie doit être uniforme dans l'espace ; or, cet objectif ne peut être atteint que si les potentiels fiscaux réels, corrigés des taux de débordement des collectivités sont égaux. Ainsi, l'inéquité territoriale se réduirait aux différences de taux d'imposition induites par des inégalités de matière imposable ; en revanche, des taux élevés assortis de services publics de meilleure qualité sont tout à fait équitables. De fait, les écarts de dépenses par habitant relèvent de l'expression de l'autonomie décisionnelle et financière des collectivités. Certaines collectivités opteront pour une pression fiscale forte en contre partie de services collectifs abondants et diversifiés. Dans d'autres, au contraire, le poids de

la fiscalité sera moins lourde mais, en échange, le niveau de consommation collective sera réduit.

Une politique de réduction des inégalités territoriales doit donc permettre, à volume de services rendus comparable, d'égaliser les taux d'imposition. L'instrument d'une telle politique est un dispositif d'écrêtement des ressources des communes à fort potentiel fiscal vers les localités les plus démunies ; en d'autres termes, il s'agit d'une redistribution des collectivités riches au profit des communes les plus pauvres.

Dans la pratique, la mise en oeuvre de mécanismes redistributifs puissants se heurte à l'hostilité des collectivités susceptibles de voir leur produit fiscal ainsi écrêté ; de plus, une politique de péréquation est parfois jugée contraire à l'esprit des lois de décentralisation, qui sous-tendaient un large degré d'autonomie financière pour les collectivités locales. Par ailleurs, de multiples facteurs environnementaux imposent aux localités une variabilité des coûts de production de services collectifs : proximité des réserves d'eau potable, étendue du territoire, climat,.... In fine, c'est l'État qui assure l'essentiel de la compensation des disparités intercommunales, au moyen d'un empilement de dotations nationales (DGF, DSU,...), qui permettent d'atténuer les conflits entre groupes locaux concurrents.

Néanmoins, la compensation de ces disparités ne doit porter que sur les inégalités de situation entre collectivités. En revanche, les disparités induites par des choix de gestion des décideurs ne doivent pas être soumises aux mécanismes d'égalisation.

Les transferts constituent le mode le plus répandu de la correction des inégalités. Pour répondre aux objectifs d'équité, la subvention doit être proportionnelle au montant des dépenses locales et modulée en proportion inverse des disparités relatives de richesse fiscale réelle. Or, ce type de subvention soulève deux problèmes. L'administration centrale ne peut pas fonctionner à guichet ouvert et doit donc pratiquer une politique de rationnement des fonds transférés au secteur public local. De plus, il semblerait que l'attribution de subventions proportionnelles favorise une progression des consommations collectives plus rapides que des concours forfaitaires (d'un montant équivalent).

Parmi les subventions non rationnées, on peut mentionner le FCTVA et les compensations d'impôts. L'évolution de ces postes échappe pour partie au contrôle de l'État. Une politique de stabilisation des dépenses consisterait à substituer aux dépenses proportionnelles des dépenses forfaitaires.

Progressivement, les transferts proportionnels sont abandonnés au bénéfice de mécanismes plus redistributifs. La prise en charge de la fiscalité locale illustre ce phénomène. Pendant de nombreuses années, l'État, par le biais des dégrèvements, a pris à sa charge les hausses de taux votées par les assemblées locales. La transformation de ces dégrèvements en exonérations, déconnectées du taux voté par les assemblées, permet ainsi de contenir l'évolution de ce poste.

Un autre facteur devrait conduire à l'abandon de dotations proportionnelles. La théorie micro économique des subventions, dans le cadre du modèle du vote médian, prédit une influence significative du mode d'attribution des transferts (forfaitaires ou proportionnels) sur la disparité des dépenses entre collectivités. Une subvention proportionnelle accroîtrait davantage la consommation du service subventionné qu'une subvention forfaitaire. De récents travaux ont testé cette proposition dans le domaine de l'action sociale locale dont le financement a subi de profondes modifications lors de la décentralisation. Avant la décentralisation, les dépenses sociales locales étaient financées conjointement par l'État et les départements. Les subventions de l'État étaient proportionnelles aux dépenses engagées par les départements sur leur territoire. Après le transfert des compétences d'aide sociale aux départements, le financement a pris la forme d'une subvention forfaitaire dont l'évolution est déconnectée des dépenses réellement effectuées. Les tests réalisés sur la période pré- et post décentralisation confirmeraient l'hypothèse que le passage d'une subvention proportionnelle à une subvention forfaitaire de même montant influe sur le comportement dépensier des élus locaux et conduit à une réduction de la consommation du service public subventionné. Ce modèle ne préjuge toutefois en rien de l'évolution des comportements de dépenses sur le long terme, comme on peut d'ailleurs le constater dans le cas précis des dépenses d'aide sociale. Depuis 1990, sous l'effet des difficultés économiques et sociales croissantes, ces dépenses ont retrouvé un rythme de progression très dynamique, supérieur à ce qu'il était avant la décentralisation.

L'importance grandissante accordée par l'État au contrôle des dépenses publiques conduit aussi à s'interroger sur la nature et le montant des transferts accordés aux collectivités locales. Ainsi, l'abandon de transferts proportionnels au bénéfice de dotations forfaitaires conduit certes à réduire l'ampleur de la correction des inégalités territoriales, mais est seul compatible avec les objectifs de réduction des dépenses publiques.

## **XV - Conclusion**

Les collectivités locales sont désormais un acteur majeur du paysage économique, au travers de leurs multiples interventions dans des domaines aussi divers que l'aide sociale, l'éducation ou les infrastructures routières. L'autonomie financière des APUL est acquise ; en effet, la responsabilité des exécutifs locaux devant l'électorat est sans doute un gage de modération des dépenses ; néanmoins, il est à souhaiter que le lien entre la charge fiscale acquittée et les services publics fournis localement soit amélioré. Dans cette perspective de transparence accrue, la spécialisation des impôts locaux par niveau de collectivité permettrait d'améliorer la lisibilité de la fiscalité locale ; cependant, une

telle réforme aurait pour corollaire un redécoupage des compétences des différents échelons.

L'État ne peut être indifférent à la situation financière des APUL : il abonde leur budget avec les dotations ; il fixe l'assiette des impôts locaux ; il doit prendre en compte leur dette pour satisfaire aux critères de convergence de l'union économique et monétaire. Dans ce contexte, afin de mieux responsabiliser les élus locaux et de maîtriser la part de leur budget à la charge de l'État, il convient de remplacer progressivement les mécanismes automatiques d'indexation des dotations ou de dégrèvements d'impôts locaux par des transferts forfaitaires, dont l'État conserverait la maîtrise de l'évolution.

## Annexe 1

### Composition et évolution de la fiscalité par échelon de collectivité (en milliards de francs courants)

#### Communes

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Total de la fiscalité communale	79,9	90,3	104,0	115,9	125,6	134,0	142,6	150,7	164,6	177,6	189,3	198,7	+ 151,6	+ 8,8
Fiscalité directe	69,0	76,3	89,9	100,0	108,7	108,6	114,6	121,6	132,7	144,2	152,1	162,7	+ 135,9	+ 8,1
Fiscalité indirecte	5,1	5,9	6,5	7,2	7,6	8,4	9,0	10,0	11,6	11,4	12,1	12,5	+ 143,1	+ 8,4
Compensations	4,3	7,5	6,0	6,3	6,0	14,0	15,7	15,5	16,6	18,0	20,2	18,4	+ 329,0	+ 14,2
Péréquation	0,5	0,6	1,6	2,4	2,9	3,0	3,3	3,6	3,8	4,0	4,9	5,0		

#### Départements (y compris Paris)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Total de la fiscalité départementale	27,9	32,8	48,5	57,1	63,7	70,0	75,8	80,7	90,3	95,2	96,4	103,0	+ 269,5	+ 12,6
Fiscalité directe	25,1	28,4	33,5	37,5	41,1	40,7	43,2	46,1	50,5	55,4	58,5	64,0	+ 155,0	+ 8,9
Fiscalité indirecte	2,8	3,3	14,0	18,6	21,5	24,9	27,4	29,0	33,8	33,3	31,7	30,3	+ 991,9	+ 24,3
Compensations	0,0	1,0	1,0	1,1	1,1	4,4	5,2	5,5	6,0	6,6	6,2	8,7	+ 738,5	+ 23,7

#### Régions

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Total de la fiscalité régionale	4,4	7,2	8,7	9,8	10,9	14,3	16,0	19,3	23,3	24,5	26,1	29,6	+ 567,4	+ 18,8
Fiscalité directe	2,1	3,1	4,1	4,6	5,2	6,9	7,7	9,9	11,9	13,5	14,4	17,2	+ 728,8	+ 21,2
Fiscalité indirecte	2,4	4,1	4,5	5,1	5,6	6,9	7,7	8,7	10,6	10,2	10,6	10,5	+ 344,4	+ 14,5
Compensations	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,6	0,7	0,7	-3,7	+ 3,5	-0,6	+ 1890,2	+ 34,9
Péréquation	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3		

## Annexe 2

### Fiscalité directe Evolution de la fiscalité directe

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Total des 4 taxes	89,0	100,3 + 12,6	119,5 + 19,2	133,5 + 11,7	145,9 + 9,3	146,2 + 0,2	155,1 + 6,1	166,5 + 7,3	183,5 + 10,2	200,9 + 9,5	212,8 + 5,9	230,7 + 8,4	+ 159,2	+ 9,0
dont dégrèvements	12,8	10,8 -16,1	12,1 + 12,8	20,8 + 71,4	23,4 + 12,7	18,5 -21,1	18,3 -1,0	18,7 + 2,2	26,0 + 39,1	31,0 + 19,0	32,2 + 4,4	36,3 + 12,3	+ 183,3	+ 9,9
Compensations	4,3	8,8 + 105,0	7,3 -17,0	7,7 + 5,0	7,7 + 0,6	20,0 + 159,4	22,9 + 14,3	23,2 + 1,4	25,1 + 8,2	27,1 + 8,0	29,4 + 8,4	31,5 + 7,1	+ 632,9	+ 19,9
Autres taxes directes	11,8	12,9 + 8,7	14,3 + 11,4	15,5 + 8,6	16,7 + 7,2	17,7 + 6,0	18,5 + 4,7	20,0 + 8,4	21,8 + 8,8	23,8 + 8,9	25,6 + 7,5	28,0 + 9,5	+ 136,6	+ 8,1

Sources : DGCL, DGI, Ministère de l'Équipement, Ministère des Transports, CLF

### Répartition par échelon de collectivité

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Total	89,0	100,3 + 12,6	119,5 + 19,2	133,5 + 11,7	145,9 + 9,3	146,2 + 0,2	155,1 + 6,1	166,5 + 7,3	183,5 + 10,2	200,9 + 9,5	212,8 + 5,9	230,7 + 8,4	+ 159,1	+ 9,0
Communes	57,2	63,5 + 11,0	75,6 + 19,1	84,5 + 11,8	92,0 + 8,9	90,9 -1,1	96,1 + 5,6	101,5 + 5,7	110,8 + 9,2	120,4 + 8,7	126,5 + 5,1	134,7 + 6,4	+ 135,5	+ 8,1
Groupements	4,7	5,3 + 14,3	6,3 + 18,8	6,9 + 8,9	7,6 + 9,6	7,6 + 0,5	8,1 + 7,0	8,9 + 9,2	10,2 + 14,5	11,6 + 13 ; 6	13,4 + 15,9	14,8 + 10,5	+ 217,0	+ 11,1
Départements (y compris Paris)	25,1	28,4 + 13,1	33,5 + 17,8	37,5 + 12,0	41,1 + 9,7	40,7 -0,9	43,2 + 6,1	46,1 + 6,8	50,5 + 9,5	55,4 + 9,7	58,5 + 5,6	64,0 + 9,4	+ 155,0	+ 8,9
Régions	2,1	3,1 + 47,8	4,1 + 34,9	4,6 + 11,7	5,2 + 12,1	6,9 + 32,8	7,7 + 11,7	9,9 + 29,1	11,9 + 20,2	13,5 + 13,4	14,4 + 6,0	17,2 + 19,8	+ 728,8	+ 21,2

### Répartition du produit voté par taxe (en milliards de francs courants)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Total	89,0	100,3 + 12,7	119,5 + 19,2	133,5 + 11,6	145,9 + 9,3	146,2 + 0,2	155,1 + 6,1	166,5 + 7,3	183,5 + 10,2	200,9 + 9,5	212,8 + 5,9	230,7 + 8,4	+ 159,2	+ 9,0
Taxe d'habitation	21,6	25,7 + 18,6	29,9 + 16,7	33,3 + 11,2	36,5 + 9,6	39,1 + 7,2	41,1 + 5,1	43,6 + 6,1	47,0 + 7,6	50,9 + 8,3	48,1 -5,5	52,1 + 8,4	+ 141,0	+ 8,3
Taxe sur le foncier bâti	15,7	19,0 + 21,0	25,9 + 36,3	29,3 + 13,3	32,8 + 11,8	35,8 + 9,1	39,0 + 9,0	41,8 + 7,1	45,5 + 8,8	49,7 + 9,2	54,1 + 8,9	58,9 + 9,0	+ 275,5	+ 12,8
Taxe sur le foncier non bâti	4,9	5,5 + 13,5	6,1 + 10,7	6,7 + 8,6	7,1 + 6,8	7,3 + 2,0	7,3 + 0,2	7,3 + 0,3	7,6 + 3,8	7,7 + 1,8	7,8 + 1,0	6,5 -17,1	+ 32,4	+ 2,6
Taxe professionnelle	46,8	50,1 + 7,0	57,5 + 14,9	64,2 + 11,5	69,4 + 8,2	64,0 -7,8	67,7 + 5,8	73,8 + 9,0	83,5 + 13,1	92,7 + 11,0	102,8 + 10,9	113,2 + 10,1	+ 141,8	+ 8,4

## Communes

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Taxe d'habitation	14,1	16,5	19,2	21,5	23,6	25,0	26,1	27,2	29,1	31,3	29,1	31,2		
		+ 17,1	+ 16,3	+ 12,1	+ 9,3	+ 6,0	+ 4,5	+ 4,4	+ 6,8	+ 7,5	-7,0	+ 7,5	+ 121,2	+ 7,5
Taxe sur le foncier bâti	10,1	12,2	16,7	19,0	21,2	22,9	24,8	26,2	28,4	30,8	33,5	36,2		
		+ 19,9	+ 37,2	+ 13,8	+ 11,8	+ 7,8	+ 8,6	+ 5,6	+ 8,3	+ 8,5	+ 8,8	+ 7,9	+ 257,2	+ 12,3
Taxe sur le foncier non bâti	3,0	3,3	3,7	4,0	4,3	4,3	4,3	4,4	4,5	4,5	4,5	4,5		
		+ 11,8	+ 10,0	+ 9,2	+ 6,5	+ 0,2	+ 0,3	-0,6	+ 3,1	+ 1,5	+ 1,0	+ 0,0	+ 51,1	+ 3,8
Taxe professionnelle	29,9	31,5	36,0	39,9	43,0	38,8	40,9	43,8	48,9	53,9	59,4	62,7		
		+ 5,1	+ 14,5	+ 10,9	+ 7,5	-9,6	+ 5,2	+ 7,2	+ 11,8	+ 10,1	+ 10,3	+ 5,5	+ 109,5	+ 7,0

## Départements (y compris Paris)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Taxe d'habitation	6,0	7,1	8,2	9,2	10,1	10,7	11,3	11,9	12,7	13,8	13,4	14,7		
		+ 19,5	+ 15,2	+ 11,3	+ 9,9	+ 6,6	+ 5,1	+ 5,6	+ 6,9	+ 8,6	-3,2	+ 9,4	+ 145,1	+ 8,5
Taxe sur le foncier bâti	4,5	5,4	7,2	8,2	9,2	9,9	10,8	11,5	12,4	13,5	14,5	16,1		
		+ 20,9	+ 33,5	+ 13,4	+ 11,8	+ 8,2	+ 8,8	+ 6,4	+ 7,7	+ 9,1	+ 7,1	+ 11,2	+ 258,6	+ 12,3
Taxe sur le foncier non bâti	1,7	1,9	2,1	2,2	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	1,8		
		+ 13,9	+ 8,4	+ 8,7	+ 6,9	+ 0,2	+ 0,8	-0,7	+ 3,17	+ 2,3	+ 0,3	-28,2	+ 7,5	+ 0,7
Taxe professionnelle	13,0	13,9	15,9	17,8	19,5	17,7	18,7	20,4	22,9	25,5	28,2	31,5		
		+ 7,4	+ 14,4	+ 12,1	+ 9,0	-9,1	+ 6,0	+ 8,6	+ 12,7	+ 11,3	+ 10,3	+ 11,8	+ 143,0	+ 8,4

## Régions

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Taxe d'habitation	0,5	0,7	1,1	1,1	1,3	1,7	1,9	2,5	3,0	3,3	3,2	4,0		
		+ 44,6	+ 41,5	+ 8,8	+ 11,6	+ 32,9	+ 12,8	+ 32,7	+ 17,5	+ 12,2	-4,9	+ 24,3	+ 670,8	+ 20,4
Taxe sur le foncier bâti	0,4	0,5	0,8	1,0	1,1	1,5	1,7	2,3	2,7	3,0	3,3	4,1		
		+ 48,9	+ 47,1	+ 26,2	+ 13,9	+ 37,1	+ 14,1	+ 30,2	+ 18,4	+ 13,3	+ 7,6	+ 24,2	+ 1048,0	24,8
Taxe sur le foncier non bâti	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,1		
		+ 48,7	+ 51,2	+ 7,9	+ 10,6	+ 40,6	+ 4,5	+ 14,2	+ 12,2	+ 1,4	+ 0,3	-89,1	-44,2	-5,2
Taxe professionnelle	1,1	1,6	2,1	2,2	2,5	3,2	3,6	4,6	5,7	6,6	7,3	9,1		
		+ 48,9	+ 26,3	+ 8,2	+ 11,8	+ 29,9	+ 10,9	+ 18,6	+ 23,4	15,4	+ 11,4	+ 24,5	+ 732,6	+ 21,2



## Taux votés des quatre taxes (en pourcentage)

### Communes

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Taxe d'habitation	10,43	10,51	10,64	10,72	10,88	10,95	10,87	10,89	11,17	10,91	11,02	11,24	+ 7,8	+ 0,7
		+ 0,8	+ 1,2	+ 0,8	+ 1,5	+ 0,6	-0,7	+ 0,2	+ 2,6	-2,3	+ 1,0	+ 2,0		
Taxe sur le foncier bâti	11,99	12,28	12,68	12,84	13,12	13,25	13,24	13,34	13,75	13,51	13,88	14,20	+ 18,4	+ 1,5
		+ 2,4	+ 3,3	+ 1,3	+ 2,2	+ 1,0	-0,1	+ 0,8	+ 3,1	-1,7	+ 2,7	+ 2,3		
Taxe sur le foncier non bâti	34,07	34,52	35,16	35,61	36,07	36,50	36,51	36,66	37,13	36,09	36,45	36,59	+ 7,4	+ 0,7
		+ 1,3	+ 1,9	+ 1,3	+ 1,3	+ 1,2	+ 0,0	+ 0,4	+ 1,3	-2,8	+ 1,0	+ 0,4		
Taxe professionnelle	11,49	11,56	11,70	11,78	11,90	11,95	11,85	11,88	12,11	11,79	12,07	12,22	+ 6,4	+ 0,6
		+ 0,6	+ 1,2	+ 0,7	+ 1,0	+ 0,4	-0,8	+ 0,3	+ 1,9	-2,6	+ 2,4	+ 1,2	+ 6,4	-0,6

### Départements (y compris Paris)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Taxe d'habitation	4,76	4,88	4,89	4,92	5,03	5,08	5,06	5,13	5,25	5,18	5,02	5,23	+ 9,9	+ 0,9
		+ 2,5	+ 0,2	+ 0,6	+ 2,2	+ 1,0	-0,4	+ 1,4	+ 2,3	-1,3	-3,1	+ 4,2		
Taxe sur le foncier bâti	6,13	6,31	6,26	6,33	6,48	6,55	6,54	6,63	6,78	6,67	6,84	7,22	+ 17,8	+ 1,5
		+ 2,9	-0,8	+ 1,1	+ 2,4	+ 1,1	-0,2	+ 1,4	+ 2,3	-1,6	+ 2,5	+ 5,6		
Taxe sur le foncier non bâti	19,11	19,72	19,85	20,03	20,38	20,59	20,39	20,46	20,73	20,30	20,38	20,83	+ 9,0	+ 0,8
		+ 3,2	+ 0,7	+ 0,9	+ 1,7	+ 1,0	-1,0	+ 0,3	+ 1,3	-2,1	+ 0,4	+ 2,2		
Taxe professionnelle	5,28	5,41	5,42	5,46	5,59	5,64	5,62	5,69	5,83	5,75	5,85	6,08	+ 15,2	+ 1,3
		+ 2,5	+ 0,2	+ 0,7	+ 2,4	+ 0,9	-0,4	+ 1,2	+ 2,5	-1,4	+ 1,7	+ 3,9		

### Régions

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Taxe d'habitation	0,35	0,46	0,54	0,56	0,58	0,74	0,79	0,96	1,08	1,10	1,12	1,33	+ 280,0	+ 12,9
		+ 3,14	+ 17,4	+ 3,7	+ 3,6	+ 27,6	+ 6,8	+ 21,5	+ 12,5	+ 1,9	+ 18,3	+ 18,80		
Taxe sur le foncier bâti	0,50	0,64	0,65	0,66	0,69	0,88	0,93	1,18	1,32	1,34	1,38	1,62	+ 224,0	+ 11,3
		+ 28,0	+ 1,6	+ 1,5	+ 4,5	+ 27,5	+ 5,7	+ 26,9	+ 11,9	+ 1,5	+ 3,0	+ 17,4		
Taxe sur le foncier non bâti	1,33	1,81	2,28	2,43	2,56	3,63	3,78	4,43	4,85	4,70	4,70	4,20	+ 215,8	+ 11,0
		+ 36,1	+ 26,0	+ 6,6	+ 5,3	+ 41,8	+ 4,1	+ 17,2	+ 9,5	-3,1	+ 0,0	-10,60		
Taxe professionnelle	0,34	0,49	0,59	0,61	0,64	0,93	0,97	1,19	1,32	1,35	1,38	1,60	+ 15,9	+ 370,6
		+ 44,1	+ 20,54	+ 3,4	+ 4,9	+ 45,3	+ 4,3	+ 22,7	+ 10,9	+ 2,3	+ 2,2	+ 15,9		

### Empilement des taux : communes, départements, régions

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Taxe d'habitation	15,54	15,85	16,07	16,20	16,49	16,77	16,72	16,98	17,50	17,19	17,16	17,80	+ 14,5	+ 1,2
		+ 2,0	+ 1,4	+ 0,8	+ 1,8	+ 1,7	-0,3	+ 1,6	+ 3,1	-1,8	-0,2	+ 3,7		
Taxe sur le foncier bâti	18,62	19,23	19,59	19,83	20,29	20,68	20,71	21,15	21,85	21,52	22,10	23,04	+ 23,7	+ 2,0
		+ 3,3	+ 1,9	+ 1,2	+ 2,3	+ 1,9	+ 0,1	+ 2,1	+ 3,3	-1,5	+ 2,7	+ 4,3		
Taxe sur le foncier non bâti	54,51	56,05	57,29	58,07	59,01	60,72	60,68	61,55	62,71	61,09	61,53	61,62	+ 13,0	+ 1,1
		+ 2,8	+ 2,2	+ 1,4	+ 1,6	+ 2,9	-0,1	+ 1,4	+ 1,9	-2,6	+ 0,7	+ 0,1		
Taxe professionnelle	17,11	17,46	17,71	17,85	18,13	18,76	19,26	18,89	19,30	19,90	19,90	19,90	+ 16,3	+ 1,4
		+ 2,0	+ 1,4	+ 0,8	+ 1,6	+ 2,2	-0,4	+ 1,7	+ 2,7	-1,9	+ 2,2	+ 3,1		

## Annexe 3

### Fiscalité indirecte

#### Ensemble de la fiscalité indirecte (en milliards de francs courants)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Fiscalité indirecte	10,3	13,3	25,1	30,8	34,7	40,2	44,1	47,7	56,0	54,9	54,3	53,5		
		+29,5	+88,3	+22,8	+12,7	+15,8	+9,6	+8,2	+17,4	-1,9	-1,0	-1,6	+420,3	+16,2
dont taxes sur l'automobile	0,8	2,3	9,9	10,8	11,9	12,6	13,4	14,0	15,9	16,5	16,8	17,1		
		+187,2	+332,9	+8,9	+9,9	+6,6	+6,2	+4,6	+13,0	+3,8	+1,7	+2,0	+2045,5	+32,1
dont droits de mutation	5,0	5,7	9,1	13,4	16,0	20,4	23,2	25,4	30,3	28,3	26,2	24,4		
		+14,9	+59,3	+46,8	+19,1	+27,8	+13,7	+9,4	+19,5	-6,7	-7,3	-6,9	+389,9	+15,5
dont taxes sur l'électricité	3,1	3,8	4,4	5,2	5,6	5,6	5,8	6,2	6,6	7,5	8,1	8,6		
		+23,4	+15,5	+17,3	+8,0	+1,2	+2,3	+6,7	+6,9	+14,5	+7,3	+6,1	+177,6	+9,7
dont taxes d'urbanisme	1,4	1,5	1,6	1,4	1,3	1,5	1,7	2,1	3,2	2,6	3,3	3,4		
		+5,4	+9,7	-11,7	-8,8	+15,8	+11,5	+25,1	+51,7	-18,8	+25,8	+3,5	+141,1	+8,3

#### Fiscalité indirecte perçue par les communes (en milliards de francs courants)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Total	5,1	5,9	6,5	7,2	7,6	8,4	9,0	10,0	11,6	11,4	12,1	12,5		
		+14,9	+10,4	+9,7	+6,4	+10,6	+7,1	+10,5	+16,1	-1,4	+5,8	+3,3	+142,7	+8,4
Taxe sur l'électricité	2,3	2,7	3,1	3,6	3,8	3,8	3,9	4,2	4,5	5,2	5,6	6,0		
		+22,0	+13,09	+17,0	+5,0	+0,1	+2,4	+6,5	+8,0	+15,1	+8,4	+7,0	+166,6	+9,3
Droits de mutation	1,6	1,8	2,9	2,2	2,6	3,2	3,5	3,9	4,1	3,8	3,5	3,4		
		+12,7	+8,4	+13,0	+18,0	+24,3	+10,7	+9,3	+6,1	-7,1	-7,6	-3,4	+115,6	+7,2
Taxes d'urbanisme	1,3	1,4	1,5	1,3	1,2	1,4	1,6	1,9	3,0	2,4	2,9	3,1		
		+5,3	+7,7	-9,8	-8,6	+14,8	+11,9	+23,2	+53,4	-18,2	+21,1	+4,3	+134,4	+8,1
dont taxes locale d'équipement	1,0	1,0	9	1,0	0,9	1,0	1,1	1,2	1,6	1,3	1,3	1,4		
		+4,2	-1,3	-0,3	-12,0	+16,1	+5,4	+12,0	+34,3	-20,5	+2,9	+7,7	+46,4	+3,5
dont plafond légal de densité	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	0,5	1,0	1,0		
		+7,23	+35,4	-31,8	-11,4	+28,4	+7,0	+51,8	+33,0	-25,0	+89,3	-3,8	+232,8	+11,5
dont coefficient d'occupation des sols	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,7	0,6	0,6	0,7		
		+14,3	+12,5	-9,9	+47,9	-27,8	+115,4	+32,7	+203,1	-5,9	-0,2	+10,2	+1011,1	+24,5

#### Fiscalité indirecte perçue par les départements (y compris Paris) (en milliards de francs courants)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Total	2,8	3,3	14,0	18,6	21,5	24,9	27,4	29,0	33,8	33,3	31,7	30,3		
		+20,4	+320,3	+32,2	+15,7	+15,7	+10,1	+6,0	+16,5	-1,6	-4,7	-4,4	+991,7	+24,3
Droits de mutation	1,8	2,2	5,4	9,3	11,2	14,2	16,2	17,6	21,4	20,1	18,4	16,8		
		+18,1	+149,8	+71,9	+19,7	+27,2	+14,5	+8,5	+21,6	-6,2	-8,4	-8,8	+814,0	+22,3
Vignette	-	-	7,2	7,6	8,5	8,7	9,1	9,2	10,0	10,6	10,5	10,6		
		-	-	+6,1	+11,3	+3,0	+4,5	+1,0	+9,1	+5,7	-1,4	+1,2	+47,6	+4,4
Taxe sur l'électricité	0,8	1,1	1,3	1,5	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1	2,4	2,5	2,5		
		+27,1	+22,0	+18,0	+15,0	+3,7	+2,0	+7,0	+4,5	+13,3	+4,7	+4,0	+270,2	+10,7
Plafond légal de densité	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3		
		+7,1	+35,2	-31,7	-11,3	+27,9	+7,3	+51,7	+33,0	-25,2	+89,9	-3,8	+231,6	+11,5

#### Fiscalité indirecte perçue par les régions (en milliards de francs courants)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Evolution	
													globale	moyenne
Total	2,4	4,1	4,5	5,1	5,6	6,9	7,7	8,7	10,6	10,2	10,6	10,5		
		+72,1	+10,7	+12,6	+10,8	+23,3	+11,1	+13,1	+21,8	-3,7	+3,5	-0,7	+343,9	+14,5
Droits de mutation	1,6	1,8	1,8	1,9	2,2	3,0	3,4	3,9	4,8	4,3	4,3	4,0		
		+13,5	-0,3	+6,8	+17,6	+35,1	+12,7	+14,0	+23,5	-9,0	-1,7	-6,3	+155,4	+8,9
Cartes grises	0,6	2,1	2,5	3,0	3,2	3,7	4,1	4,6	5,6	5,6	6,0	6,2		
		+225,9	+20,1	+17,4	+6,8	+16,5	+10,5	+12,6	+20,9	+0,7	+7,6	+3,1	+861,2	+22,8
Permis de conduire	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3		
		+23,0	+10,7	+2,4	+6,1	+1,3	+0,4	+6,6	+12,7	-1,5	+1,8	-5,1	+90,8	+6,0

## Annexe 4

### GLOSSAIRE DES DOTATIONS DE L'ÉTAT

**Dotation globale de fonctionnement (DGF) :** la DGF a été instituée en 1979 en remplacement du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRST) créé en 1968. C'est donc initialement une dotation de compensation visant à dédommager les communes de la suppression du VRST, lors de l'extension de la TVA au commerce de détail. Depuis sa création, elle a connu de nombreux changements d'indexation : évolution des recettes nettes de TVA jusqu'en 1989, prix à la consommation en 1990 auxquels s'ajoute une fraction de la croissance du PIB les années suivantes ; retour au seul indice des prix à la consommation pour les années 1994 et 1995. Depuis sa création son architecture a été profondément remaniée. Dernière en date, la loi du 31 décembre 1993 recompose le partage de la DGF communale autour de deux nouvelles dotations aux objectifs spécialisés : une dotation forfaitaire dont l'objet est d'assurer le fonctionnement de l'ensemble des communes et une dotation d'aménagement destinée aux groupements à fiscalité propre, aux communes urbaines en difficultés et à celles de l'espace rural.

**Dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) :** Créée en 1982, la DSI est destinée à compenser les charges qui résultent, pour les communes, du logement des instituteurs. Initialement rattachée à la DGF, elle est devenue une dotation distincte à partir de 1986. Elle continue toutefois à être indexée comme la DGF. A partir de 1991 en raison de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, le montant de cette dotation évolue à la baisse.

**Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) :** Institué en 1980, ce fonds avait pour mission essentielle de compenser, pour les collectivités locales, les pertes de recettes engendrées par les décisions de l'État d'alléger la charge de taxe professionnelle supportée par les entreprises. Une mission de péréquation de la richesse fiscale entre les collectivités locales lui était également assignée. Depuis 1987, la dotation a été recentrée sur la péréquation (la compensation a donné lieu à la création d'une dotation spécifique). Ce fonds est alimenté par deux types de ressources : une dotation de l'État, qui évolue en

fonction de l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'État, et le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle versée par les entreprises situées dans des communes où le taux de taxe professionnelle est inférieur à la moyenne nationale. La répartition de ce fonds entre les communes et groupements de communes est fixée chaque année par le comité des finances locales. **La dotation de développement rural**, créée par la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République constitue la première fraction du FNPTP. Elle est issue du gel de l'évolution annuelle de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

**Dotation élu local :** Cette dotation d'un faible montant ( 250 millions de francs en 1994) a été créée par la loi du 3 janvier 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. Elle a pour objet d'aider les petites communes à faire face aux charges résultant notamment du nouveau régime indemnitaire des maires et des adjoints.

**Dotation globale d'équipement (DGE) :** La DGE a été créée en 1983 par le regroupement de la plupart de dotations d'équipement précédemment versées. Elle est attribuée aux communes, départements et aux groupements de communes au prorata des dépenses directes d'investissement effectuées par ceux-ci. Son indexation repose sur l'évolution du taux prévisionnel de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques.

**Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) :** Le FCTVA, créé en 1976 a pour objet de compenser, de manière forfaitaire et globale, les versements de TVA que les collectivités locales sont amenées à effectuer sur leurs investissements. L'attribution du FCTVA est déterminée en appliquant aux dépenses réelles d'investissement, définies par la loi, un taux forfaitaire de 15,682 %.

**Dotation générale de décentralisation (DGD) :** Issue des lois de décentralisation, la DGD assure, pour chaque collectivité concernée, la couverture des charges de fonctionnement résultant des compétences transférées et qui ne sont pas couvertes par la fiscalité transférée. A partir de 1993, les

montants attribués à la Corse font l'objet d'un concours spécifique. Le montant de la DGD évolue comme la dotation globale de fonctionnement. Seul le transfert de compétence en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, dévolus aux régions, a fait l'objet d'une attribution spécifique (dotation formation professionnelle et apprentissage) qui vient en complément du transfert de fiscalité (certificat d'immatriculation des véhicules à moteurs).

**Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) :** Le transfert de compétence dans le domaine scolaire instauré en 1986 ( lycées pour les régions et collèges pour les départements) a donné lieu pour ce qui relève des dépenses d'investissement à la mise en place de ces deux dotations. De même que la dotation globale d'équipement, elles sont indexées sur l'évolution prévisionnelle du taux de la FBCF des administrations publiques.

## Bibliographie

Serre (Marie-Paule). *Les concours financiers de l'État aux collectivités locales*. Paris, Berger-Levrault, 1990, 106 p.

Gilbert (Guy) et Guengant (Alain). *La fiscalité locale en question*. Paris, Montchrestien, 1991, 155 p.

Paysan (André). *Finances locales*. Paris, Presses Universitaires de France, 1993, 554 p.

*Les collectivités locales en chiffres*. Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur, 1994, 104 p.

*Finances locales, la décennie de la décentralisation*, statistiques commentées du Crédit Local de France, 1994, 213 p.

Rocaboy (Yvon). « L'influence des subventions sur la dépense publique locale », *Revue d'Economie politique*, 1994, n°4, p. 589-601.