

Dossier

La fiscalité locale : regards comparatifs Colloque de Lyon - 10 octobre 2019



Messaoud SAOUDI
Maître de conférences HDR en droit public
Centre d'études et de recherches financières et fiscales (CERFF EA 666)
Université Jean Moulin Lyon 3

La fiscalité locale : regards comparatifs. Simple évolution ou révolution ?

Présentation du colloque

Le thème retenu cette année « La fiscalité locale : regards comparatifs. Simple évolution ou véritable révolution ? » s'inscrit dans un projet de recherche plus large mené par le CERFF portant sur les finances locales comme laboratoire précurseur sur les enjeux et perspectives des finances publiques contemporaines et des finances de l'État en particulier: rappelons que l'État est le principal contributeur des budgets publics et notamment des budgets locaux. Après les colloques sur le thème de la dépense locale d'investissement en 2017 puis le patrimoine local en 2018 voici un colloque sur la fiscalité locale.

Fiscalité locale, au sens d'une fiscalité affectée et/ou transférée aux collectivités territoriales. On sait en effet que ces dernières n'ont qu'une compétence fiscale limitée car strictement encadrée

par la loi c'est-à-dire par l'État sauf peut-être la fiscalité ultra-marine qui connaît un régime spécifique où domine le principe d'autonomie fiscale. Ajoutons que la classification entre fiscalité locale obligatoire et fiscalité locale facultative permet d'évaluer le degré d'autonomie financière locale à travers la liberté des assemblées délibérantes d'établir ou non une taxation, mais liberté sous surveillance de la loi, principe de légalité de l'impôt oblige (Art. 34 C. 1958). De plus, l'État recourt souvent à la fiscalité locale comme un instrument d'action économique et sociale dans la conduite de ses politiques publiques (emploi, cohésion des territoires, aménagement et développement durable, logement...) réduisant d'autant la capacité autonome d'action fiscale des collectivités territoriales. Cette capacité est aussi déterminée de manière indirecte mais tout aussi efficace

Dossier

> La fiscalité locale : regards comparatifs
Colloque de Lyon
10 octobre 2019

cement par les mesures législatives d'encadrement de la dépense et aussi de la dette locales comme l'illustre et le manifeste avec force la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 dont a été saisie (pour la première fois concernant cette catégorie de loi et ce depuis la LPFP 2009-2012) le Conseil constitutionnel. Ce dernier a consacré une telle évolution en privilégiant une lecture « étatiste » de l'autonomie financière locale. En ce sens, la libre administration est préservée quand bien même on assiste depuis les années 1990 au processus d'étatisation des finances locales. La Cour des comptes ne s'y trompe pas, elle qui publie depuis 2013 un rapport public thématique sur les finances publiques locales et rappelle que l'État consacre chaque année à travers ses transferts financiers plus de 100 Md€ aux budgets locaux !

Le thème de ce colloque est d'actualité permanente comme tout sujet relatif aux finances publiques et à la fiscalité : rappelons juste que lors du Grand débat national, lancé en fin d'année 2018 par le gouvernement actuel suite au mouvement social dit des « gilets jaunes », les finances publiques et la fiscalité ont été un thème central de réflexions, de questionnement et aussi de nombreuses propositions de réformes. Les lois de finances adoptées depuis 2018 tentent de répondre en partie à certaines revendications et attentes du citoyen-contribuable. L'une des réformes les plus emblématiques est la suppression progressive d'ici 2022 de la taxe d'habitation (TH) sur la résidence principale. La contrepartie, on le sait, est la compensation par l'État de cette perte de ressources par des mesures de dégrèvements supportées par son budget annuel accroissant la dépendance financière locale, ce qui interroge l'autonomie financière effective des collectivités territoriales.

Parmi les très nombreux rapports publics (dont celui du Conseil des prélèvements obligatoires de 2010 portant sur la fiscalité locale), on retiendra le rapport Richard-Bur de mai 2018 qui a le mérite d'évaluer les conséquences d'une suppression de la TH qui conduit en réalité à une refonte de la fiscalité locale. Par ailleurs, dans le cadre de la révision constitutionnelle annoncée par le gouvernement actuel, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, dans son rapport du 9 mai 2018, recommande d'inscrire le principe d'autonomie fiscale dans la Constitution pour limiter voire mettre fin à ce processus bien connu de « centralisation-nationalisation » de la fiscalité locale.

On semble assister à une redistribution de la « carte fiscale locale » et à une recherche d'un nouveau jeu d'équilibre fiscal suscité par l'économie numérique et aussi le souci grandissant de protection de l'environnement. L'autonomie locale, au sens de la charte européenne de 1985 ratifiée par la France en 2006, doit trouver un difficile équilibre entre liberté fiscale locale, contrainte financière et conduite des politiques publiques nationales et/ou européenne dans le cadre d'une économie en transition. Une réflexion à dimension comparée paraît nécessaire pour saisir cette évolution/révolution de la fiscalité locale. Ainsi à l'évolution apparente de la fiscalité locale avec le processus bien connu d'étatisation de la fiscalité locale, on observe une révolution silencieuse de la fiscalité locale sous l'effet de l'économie numérique et d'enjeux environnementaux appelant à revoir le statut constitutionnel des collectivités territoriales en France qui semblent au cœur de la transformation de notre société face à ces enjeux. Abordons brièvement ces deux points.

D'abord évolution apparente de la fiscalité locale : Depuis la Révolution de 1789, l'État français est le principal gestionnaire de la fiscalité locale malgré les grandes réformes engagées depuis une ordonnance du 7 janvier 1959 qui a visé à moderniser les impôts locaux par une rénovation de leur assiette foncière qui ne sera effective qu'à partir des années 1974-1975 avec la suppression des « quatre vieilles » et leur substitution par les impôts modernes que nous connaissons, à savoir les deux taxes foncières (TFPB et TFPNB), la taxe d'habitation (TH) et la taxe professionnelle (TP). Une autre réforme importante est mise en œuvre par la loi de 1980 sur l'aménagement de la fiscalité locale accordant aux assemblées délibérantes la liberté de vote des taux et/ou d'établissement de l'assiette des « quatre vieilles ». Depuis, la fiscalité locale est en questions : assiette archaïque car inadaptée à l'économie devenue numérique et générant des inégalités territoriales qu'une péréquation financière davantage verticale (rapport financier État -collectivités territoriales) qu'horizontale (entre collectivités riches et pauvres) tente de réduire, réactualisation voire rénovation profonde des bases d'imposition initiée sans succès par la loi de 1990 et poursuivie timidement par les lois de finances depuis 2010 mais réformes souvent inabouties notamment pour l'assiette des « taxes ménages », au contraire des « impôts économiques » où la valeur locative cadastrale (VLC) des locaux professionnels a été réactualisée depuis la loi de finances rectificative de 2010. La fiscalité locale s'est par ailleurs complexifiée avec l'émergence d'une fiscalité intercommunale depuis la loi administration ter-

ritoriale de la République (ATR) de 1992 et la loi « Chevènement » de 1999 (EPCI à fiscalité propre sous différentes formes, TPU, TPZ et désormais TPU depuis la loi de finances pour 2010 qui a substitué l'ancienne TP par la nouvelle CET). À défaut de révision de la VLC, l'État substitue les impositions locales par des dotations accroissant la dépendance financière des collectivités territoriales. L'article 72-2 de la Constitution de 1958 autorise une telle évolution confirmée par la jurisprudence d'un Conseil constitutionnel qui semble privilégier une conception plus étatiste que véritablement autonomiste de la fiscalité (pour qui l'autonomie financière locale exclut toute autonomie fiscale du moins en métropole).

Ensuite, révolution silencieuse de la fiscalité locale : derrière cette évolution apparente se cache peut être un mouvement de fond qui contraint à une refonte sérieuse de la fiscalité locale pour répondre à la réorganisation territoriale notamment avec les métropoles (lois de 2010 sur la réforme territoriale et celle de 2014 sur les métropoles avec le cas particulier de la métropole de Lyon), les communes nouvelles (loi de 2015) voire tout récemment la « commune communauté », sorte de collectivité de bassin de vie (proposition de loi sénatoriale n°35 du 12 décembre 2018) : le principe de différenciation territoriale semble s'affirmer et reléguer en second plan le principe classique d'uniformité. Le pragmatisme et les réalités spécifiques à chaque territoire nourrissent un droit à la différenciation que porte le projet de révision constitutionnel avec un nouveau visage de collectivités territoriales centré sur les régions et les collectivités de bassin de vie (commune-communauté proposé par le Sénat qui serait l'aboutissement de la fusion entre les EPCI et les communes nouvelles ?). Certes, il s'agit d'une proposition de loi qui a peu de chance d'aboutir si elle n'est pas reprise pour son compte par le gouvernement mais n'oublions pas que la plupart des réformes territoriales ont été, à l'origine, des propositions de loi sénatoriales. Dans ce contexte, quel sera l'avenir du département et de sa fiscalité ? Et aussi l'avenir des EPCI à fiscalité propre ?

Il va sans dire qu'un tel projet ambitieux soulevé par le Sénat, pouvoir public constitutionnel représentant les collectivités territoriales, nécessite de revoir, **d'une part**, la répartition des compétences locales et donc leurs modalités de financement (spécialisation ou non de la fiscalité ? Quelle fiscalité locale à l'ère numérique ? Faut-il une « fiscalité verte locale », si oui à quel échelon territorial pertinent ?) et, invite, **d'autre part**, à une comparaison avec les États qui connaissent

une forte décentralisation non seulement administrative mais aussi financière et fiscale (Espagne, Italie) sans oublier la situation particulière de l'outre-mer français qui peut être aussi source d'inspiration par delà les spécificités institutionnelles dues à la géographie et à l'histoire politique de ces territoires.

On voit l'intérêt du thème de ce colloque. Après des propos introductifs de notre collègue **Georges Cavalier** qui poseront la problématique générale de la fiscalité locale notamment dans sa dimension comparative, les séances de la matinée, présidées par **Michel Le Clainche**, que je remercie infiniment de son soutien pour la publication des actes de ce colloque, porteront d'abord sur un état des lieux notamment chiffré de la fiscalité locale en France ; l'autonomie financière et l'autonomie fiscale constituent-ils un mythe ? s'interrogera notre collègue **Damien Catteau** ; le contentieux de la fiscalité locale entre personnes publiques est étudié par notre collègue **Cédric Meurant**. Nous entendrons ensuite **M. Léo Garcia** sur le sujet de l'intervention du droit souple : quelles conséquences pour la liberté et la solidarité financière intercommunale ? **Rémy Dufal**, questionnera quant à lui l'avenir de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom).

À la séance de l'après-midi nous entendrons notre collègue **M. Lukasz Stankiewicz** sur la fiscalité locale en Europe et des difficultés d'une démarche comparative, **Romarc Nazon** nous parlera du régionalisme fiscal comme initiateur ou non d'unité et de désunion au travers de l'Espagne et de l'Italie ; **Mme Mirza Riskwait**, traitera du sujet portant sur les nouveaux enjeux de la fiscalité ultramarine ; **Vincent Sempastous**, nous parlera quant à lui de la persistance de l'octroi de mer: quels enseignements pour l'évolution de la fiscalité locale ? En fin d'après-midi nous entendrons **Jordan Puissant**, sur les économies numériques et collaboratives, des opportunités nouvelles de refonte de la fiscalité locale ? On terminera enfin par notre contribution intitulée « la taxe de séjour, un modèle de taxe locale à l'ère numérique ? ».

Le Professeur Etienne Douat, vice-président de la Société française des finances publiques (SFFP), que je remercie infiniment de nous honorer de sa présence, conclura notre journée. ■