



# ASSEMBLÉE NATIONALE

11ème législature

taux

Question orale n° 1375

## Texte de la question

M. Jean-Paul Bacquet attire l'attention de M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur l'article 17 de la loi de finances rectificative n° 88-1193 du 28 décembre 1988, qui prévoit qu'il existe un lien entre les différentes taxes perçues par les communes (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, taxe professionnelle) et que l'on ne peut pas faire varier les unes sans faire varier les autres. La volonté du législateur était de ne pas permettre aux communes de pénaliser exclusivement les industriels et les agriculteurs, en faisant augmenter d'une façon trop importante les taxes afférentes à leur profession. Les communautés de communes sont nées des lois « Joxe » de 1992 et « Voynet » de 1999. Elles peuvent être financées soit par la taxe professionnelle unique (TPU), soit par le système de la fiscalité additionnelle. Elles choisissent elles-mêmes dans le cadre de la loi les compétences qu'elles veulent transférer et peuvent à tout moment étendre le champ de ces compétences ou le restreindre. Dans le cas particulier où des communes ont transféré de très nombreuses compétences à la communauté, elles ont transféré en même temps une part très importante des taux d'imposition. Si, après quelques années de fonctionnement, les élus constatent qu'un certain nombre de compétences transférées ne sont pas fonctionnelles, ils vont les rendre aux communes. Pour redonner à ces communes les moyens financiers initiaux, il sera nécessaire de « re-transférer » une partie des taux d'imposition. Or, l'application de la loi de 1988 précitée et les liens entre le taux d'imposition vont, soit pénaliser excessivement les contribuables payant la taxe d'habitation, soit favoriser d'une façon particulièrement injuste les entreprises payant la taxe professionnelle et les agriculteurs payant le foncier non bâti. Cela est d'autant plus absurde que la non-application des liens ne se traduirait pour aucune catégorie de contribuables par une augmentation de sa fiscalité, puisque la masse globale perçue par la communauté de communes et les communes resterait la même, seule la répartition entre les deux collectivités locales serait modifiée. Cette situation est certes rare, puisqu'elle concerne les communautés de communes créées entre 1992 et 1999, à fiscalité additionnelle, et modifiant à la baisse le transfert de leurs compétences. Elle mérite cependant son attention, car elle conduit actuellement à des injustices intolérables et à l'étouffement des communes concernées. Il lui demande quelles mesures il envisage de prendre rapidement pour résoudre cette anomalie.

## Texte de la réponse

Mme la présidente. M. Jean-Paul Bacquet a présenté une question, n° 1375, ainsi rédigée:  
«M. Jean-Paul Bacquet attire l'attention de M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur l'article 17 de la loi de finances rectificative n° 88-1193 du 28 décembre 1988, qui prévoit qu'il existe un lien entre les différentes taxes perçues par les communes (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, taxe professionnelle) et que l'on ne peut pas faire varier les unes sans faire varier les autres. La volonté du législateur était de ne pas permettre aux communes de pénaliser exclusivement les industriels et les agriculteurs, en faisant augmenter d'une façon trop importante les taxes afférentes à leur profession. Les communautés de communes sont nées des lois « Joxe » de 1992 et « Voynet » de 1999. Elles peuvent être financées soit par la taxe professionnelle unique (TPU), soit par le système de la fiscalité additionnelle. Elles choisissent elles-mêmes dans le cadre de la loi les compétences qu'elles veulent transférer et peuvent à tout

moment étendre le champ de ces compétences ou le restreindre. Dans le cas particulier où des communes ont transféré de très nombreuses compétences à la communauté, elles ont transféré en même temps une part très importante des taux d'imposition. Si, après quelques années de fonctionnement, les élus constatent qu'un certain nombre de compétences transférées ne sont pas fonctionnelles, ils vont les rendre aux communes. Pour redonner à ces communes les moyens financiers initiaux, il sera nécessaire de «re-transférer» une partie des taux d'imposition. Or, l'application de la loi de 1988 précitée et les liens entre les taux d'imposition vont, soit pénaliser excessivement les contribuables payant la taxe d'habitation, soit favoriser d'une façon particulièrement injuste les entreprises payant la taxe professionnelle et les agriculteurs payant le foncier non bâti. Cela est d'autant plus absurde que la non-application des liens ne se traduirait pour aucune catégorie de contribuables par une augmentation de sa fiscalité, puisque la masse globale perçue par la communauté de communes et les communes resterait la même, seule la répartition entre les deux collectivités locales serait modifiée. Cette situation est certes rare, puisqu'elle concerne les communautés de communes créées entre 1992 et 1999, à fiscalité additionnelle, et modifiant à la baisse le transfert de leurs compétences. Elle mérite cependant son attention, car elle conduit actuellement à des injustices intolérables et à l'étouffement des communes concernées. Il lui demande quelles mesures il envisage de prendre rapidement pour résoudre cette anomalie.» La parole est à M. Jean-Paul Bacquet, pour exposer sa question.

M. Jean-Paul Bacquet. Ma question s'adressait à M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, mais elle peut très bien s'adresser à vous, madame la secrétaire d'Etat au budget. C'est une question technique mais les conséquences qu'elle induit sur les collectivités locales, dont les budgets risquent d'être refusés par le préfet, méritent de retenir votre attention.

L'article 17 de la loi de finances rectificative de 1988 n° 88-1193 du 28 décembre 1988 prévoit qu'il existe un lien entre les différentes taxes perçues par les communes - taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti, taxe professionnelle - et que l'on ne peut faire varier les unes sans tenir compte des autres. La volonté du législateur à l'époque était de ne pas permettre aux communes de pénaliser exclusivement les industriels et les agriculteurs, en faisant augmenter d'une façon trop importante les taxes afférentes à leur profession.

Les communautés de communes sont nées des lois «Joxe» de 1992 et «Voynet» de 1999. Elles peuvent être financées soit par la taxe professionnelle unique, soit par le système de la fiscalité additionnelle. Elles choisissent elles-mêmes, dans le cadre de la loi, les compétences qu'elles veulent transférer et peuvent à tout moment étendre le champ de ces compétences, ou le restreindre si elles considèrent que le projet initial n'est pas le plus adapté aux besoins de la communauté.

Dans le cas particulier où des communes ont transféré de très nombreuses compétences à la communauté, elles ont transféré en même temps une part très importante des taux d'imposition. Si, après quelques années de fonctionnement, les élus constatent qu'un certain nombre de compétences transférées ne sont pas fonctionnelles, ils ont la sagesse de les rendre aux communes, et c'est là que les difficultés commencent. Pour redonner à ces communes les moyens financiers initiaux, il sera nécessaire de «retransférer» une partie des taux d'imposition.

Nous sommes alors dans une situation ubuesque, puisque la loi de 1988 et les liens entre les taux d'imposition vont, soit pénaliser excessivement les contribuables payant la taxe d'habitation, soit favoriser d'une façon particulièrement injuste les entreprises payant la taxe professionnelle et les agriculteurs payant le foncier non bâti.

Cela est d'autant plus absurde que la non-application des liens ne se traduirait pour aucune catégorie de contribuables par une augmentation de sa fiscalité, puisque la masse globale perçue par la communauté de communes et les communes resterait la même. Seule la répartition entre les deux collectivités locales serait modifiée.

Cette situation est certes rare, puisqu'elle concerne les communautés de communes créées entre 1992 et 1999, à fiscalité additionnelle, et modifiant à la baisse des compétences qui ne sont pas justifiées. Elle mérite cependant votre attention, car elle crée actuellement des injustices intolérables et conduira malheureusement, si nous n'apportons pas de solution, à l'étouffement financier des communes concernées.

Quelles mesures peut-on envisager de prendre, le plus rapidement possible car les budgets présentés par les communes seront refusés par le préfet, pour résoudre cette anomalie que la loi de 1988 ne pouvait pas imaginer, puisque cet état de fait est la conséquence des lois de 1992 et de 1999 ?

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'Etat au budget.

Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget. Monsieur le député, vous soulevez la question des modalités de fixation des taux des quatre taxes directes locales par les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle, en l'espèce une communauté de communes, dans une situation bien particulière.

Le cas que vous évoquez est celui d'une communauté de communes qui a décidé de transférer à ses communes membres des compétences qu'elle exerçait jusqu'alors. Il en résulte que les besoins de la communauté de communes sont moindres alors que ceux des communes membres augmentent.

Vous souhaitez donc que, pour la fixation des taux de taxe d'habitation, des taxes foncières et de la taxe professionnelle, les taux des communes puissent être majorés de la fraction du taux que la communauté de communes abandonne du fait de la réduction de ses charges.

Tout d'abord, comme vous le savez, les taux des quatre taxes directes locales doivent être fixés en respectant deux règles principales: le lien entre les taux et le plafonnement des taux.

S'agissant de la première règle, je vous rappelle que les collectivités ont un choix à opérer: soit faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes directes locales, soit les faire varier librement mais en respectant certains principes.

Dans ce cadre, rien n'empêche une commune de répercuter les taux du groupement dont elle est membre, si celui-ci réduit sa pression fiscale, mais cette récupération des taux du groupement doit s'effectuer en respectant la règle du lien entre les taux.

Vous indiquez que cette règle, qui avait pour objectif d'éviter de faire supporter aux entreprises et aux agriculteurs des hausses excessives de cotisation, serait inadaptée à la situation que vous évoquez.

Dès lors qu'il n'est pas souhaitable de rompre les règles de lien entre les taux, votre question contient en filigrane l'appréciation de ces règles de lien à un niveau global prenant en compte les taux communaux et les taux du groupement.

Cela n'est techniquement pas possible dès lors que les taux sont votés de manière indépendante par chaque niveau de collectivités et qu'il ne peut être tenu compte, au titre de la même année, du taux voté par le groupement pour fixer les taux des communes membres.

Dans ces conditions, il ne peut être envisagé, en l'absence de données plus précises sur le type de situation que vous décrivez, de modifier les règles en vigueur.

Je rappelle toutefois qu'un premier rapport sur la réforme des finances locales, établi conjointement par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de l'intérieur, après concertation, durant l'été prochain, avec le comité des finances locales et les associations d'élus, doit être présenté par le Gouvernement à la fin de l'année en cours.

Il me paraît donc possible d'envisager une réflexion sur le cas particulier que vous évoquez, en précisant de nouveau qu'il s'agit d'un cas de figure sans doute limité à un nombre assez restreint de communes, mais dont l'intérêt, bien entendu, n'en est pas moindre pour autant.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Paul Bacquet.

M. Jean-Paul Bacquet. Madame la secrétaire d'Etat, je vous remercie de votre réponse, qui est excellente sur le plan technique, mais malheureusement inadaptée, sur le plan pratique. Vous n'en êtes pas responsable, puisque c'est l'application même de la loi, et c'est bien la difficulté. Je n'ai pas trouvé dans votre ministère de technocrate capable de répondre à cette question, qui, à mon avis, ne peut être réglée que par la loi.

Incontestablement, c'est très rare. Des EPCI à fiscalité additionnelle vont diminuer des compétences, et c'est une sage décision des élus, parce que celles-ci ne sont pas utilisées alors qu'elles pourraient l'être à bon escient au niveau des communes. Si ce transfert ne se fait pas, cela signifie que de l'argent prélevé par une communauté va dormir ou sera utilisé à autre chose.

Bien sûr, il y a la règle des liens, mais si nous n'arrivons pas à trouver une solution, nous pénaliserons ceux qui paient la taxe d'habitation, car nous serons obligés de l'augmenter. Si nous ne le faisons pas, nous pénaliserons globalement les collectivités locales, dont les ressources financières sont diminuées.

En revanche, le fait que la fiscalité soit votée par une collectivité ne pose pas de problème, puisque la communauté de communes est l'émanation de communes. Le budget est, bien sûr, voté par l'assemblée générale de la communauté de communes, mais en accord avec les élus des communes de la communauté de communes. Dans ces conditions, une collectivité ne votera pas contre l'intérêt d'une autre. Il ne peut y avoir qu'un accord global.

J'espère, madame la secrétaire d'Etat, que nous pourrons trouver une solution grâce aux pistes de réflexion que

vous nous avez proposées. Les cas, j'en ai conscience, sont très rares. Il serait toutefois dommage que des communes qui ont été quelque peu pionnières en la matière, puisqu'elles se sont lancées dans l'intercommunalité dès le vote de la loi Joxe de 1992, soient aujourd'hui pénalisées. Elles ont été les bons élèves et n'auraient comme récompense que des pénalités financières !

Je souhaite que cette réflexion puisse très rapidement porter ses fruits. Les budgets des communes qui ont été présentés sans tenir compte des liens, en ne tenant compte que de la globalité des sommes perçues, seront refusés par le préfet. Cela ne sera pas sans effet sur l'opinion publique et cela aura surtout des conséquences, malheureusement, sur les capacités d'investissement des communes.

## Données clés

**Auteur :** [M. Jean-Paul Bacquet](#)

**Circonscription :** Puy-de-Dôme (4<sup>e</sup> circonscription) - Socialiste

**Type de question :** Question orale

**Numéro de la question :** 1375

**Rubrique :** Impôts locaux

**Ministère interrogé :** économie

**Ministère attributaire :** économie

## Date(s) clé(e)s

**Question publiée le :** 21 mai 2001, page 2876

**Réponse publiée le :** 23 mai 2001, page 3165

La question a été posée au Gouvernement en séance, parue au Journal officiel du 21 mai 2001