



Évaluer, dialoguer, réformer



Pour une réforme globale de la fiscalité locale

Jean-Karl Deschamps et Didier Gardinal

2018-11
NOR : CESL1800011X
Mardi 17 avril 2018

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du 10 avril 2018

POUR UNE RÉFORME GLOBALE DE LA FISCALITÉ LOCALE

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par
MM. Jean-Karl Deschamps et Didier Gardinal, rapporteurs

au nom de la
section de l'économie et des finances

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 23 octobre 2012 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'économie et des finances la préparation d'une avis intitulé : *Pour une réforme globale de la fiscalité locale*. La section de l'économie et des finances, présidée par Mme Hélène Fauvel , a désigné MM. Jean-Karl Deschamps et Didier Gardinal comme rapporteurs.

Introduction generale	6
I - FISCALITE LOCALE : ETAT DES LIEUX ET MISE EN PERSPECTIVE INTERNATIONALE	7
A - Avertissement sur le périmètre de l'avis	7
B - Définition des impôts et taxes	7
C - Les ressources des collectivités locales	8
1. Le poids réel de la fiscalité locale dans les ressources des collectivités locales	8
2. Évolution du résultat de la situation financière des collectivités locales	12
3. Une évolution de leur capacité de désendettement qui avec la baisse des dotations, pèse sur l'investissement	14
D - Une grande variété des impôts et taxes perçus par les collectivités locales	16
1. Des impôts locaux principalement assis sur le foncier	16
2. Une impression de mille-feuille fiscal	19
3. La notion de panier fiscal	20
4. Une dispersion des recettes fiscales entre les différents niveaux de collectivités locales	21
5. Le pouvoir limité des collectivités locales sur l'assiette et le taux des impôts et taxes	22
E - Des spécificités françaises au sein de l'OCDE	23
1. La France, un pays faiblement décentralisateur ?	23
2. Des ressources autonomes importantes en France comparativement à l'Allemagne ou à la Suisse	24
3. Des recettes fiscales locales françaises de type patrimonial quand elles sont assises principalement sur l'impôt sur le revenu dans la plupart des pays	26
F - Les spécificités de l'Outre-mer	27
G - Les dégrèvements et les compensations	28
H - La question des péréquations	31
1. De fortes inégalités territoriales	31
2. Les péréquations verticale et horizontale	31
3. L'absence de véritable évaluation du système	33
I - Autonomie fiscale, autonomie financière et marge d'action	36
1. Les grands principes	36
2. Une autonomie de fait très encadrée	38
II - LES COLLECTIVITES LOCALES ET LEURS COMPETENCES	43
A - Les réformes territoriales engagées	44
1. Les lois fondatrices de la décentralisation au début des années 80	44

2. L'acte II de la décentralisation	44
3. Les lois MAPTAM et NOTRe de 2013 et 2014	45
4. Les nouvelles dispositions de la loi de finances 2018	46
B - Les compétences des collectivités locales	46
1. Les compétences de la région	46
2. Les compétences des départements	48
3. Les compétences de la commune et des EPCI	49
C - Une dynamique des dépenses essentiellement portée par les dépenses de protection sociale	51
III - UN SYSTEME COMPLEXE	54
A - Une complexité protéiforme	54
1. Un système fiscal intrinsèquement complexe	54
2. Des attentes multiples et ambivalentes	55
B - La complexité pour les citoyen.ne.s	55
1. Une déliaison croissante entre impôt local et localisation du/de la contribuable	55
2. Un consentement à l'impôt mis à mal	56
3. Un manque de transparence et d'informations	57
4. Une exigence d'être associé.e	58
C - La complexité pour les entreprises	59
1. Une fiscalité qui s'est complexifiée au fil du temps	59
2. Un élément de coût non négligeable	61
3. Un nécessaire lien avec le territoire	61
4. Une demande de transparence et de solidarité	62
D - La complexité pour les élu.e.s	62
1. Un environnement législatif et politique instable	63
2. Des marges de manœuvre limitées	63
3. Un besoin d'accompagnement par les services de l'État	64
IV - LES PRINCIPALES QUESTIONS POSEES PAR LA FISCALITE LOCALE	65
A - De la faible adéquation entre compétences et recettes	65
B - De la nécessité de simplifier la fiscalité locale	67
1. Une décentralisation fiscale plus poussée	67
2. Un pouvoir fiscal concentré sur les Régions et les Intercommunalités	67
3. Une centralisation fiscale accrue	68
4. Maintenir un panier de ressources mais en clarifiant sa composition	69
C - De la nécessité de recréer la confiance	69
1. Un besoin de transparence et de lisibilité	69
2. Un besoin d'équité et de solidarité	70
3. Un besoin de concertation et de participation	70
V - PRECONISATIONS	71

DÉCLARATION DES GROUPES _____ à venir

SCRUTIN _____ à venir

ANNEXES _____ **78**

N° 1 COMPOSITION DE LA SECTION DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES _____	78
N° 2 LISTE DES PERSONNES RENCONTREES SUCCESSIVEMENT _____	80
N° 3 LES PRINCIPAUX IMPOTS ET TAXES LOCALES _____	82
N° 4 LES GRANDES ETAPES DE LA DECENTRALISATION _____	85
N° 5 GLOSSAIRE _____	90



Évaluer, dialoguer, réformer

Avis

présenté au nom de la section de l'économie et des finances

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
par 141 voix contre 3 et 27 abstentions.

POUR UNE RÉFORME GLOBALE DE LA FISCALITÉ

Jean-Karl Deschamps et Didier Gardinal



Introduction generale

Parce qu'il s'ancre dans l'histoire même de la République, parce qu'il s'est construit sur des bases d'abord économiques puis sociales, parce que depuis 35 ans il n'a jamais été globalement repensé mais qu'à contrario, il a régulièrement fait l'objet de mesures plus ou moins fortes mais toujours sectorielles, parce que son fonctionnement, ses impacts et à fortiori son efficacité n'ont jamais été réellement évalués, le système de fiscalité locale est aujourd'hui très majoritairement jugé comme obsolète.

Compte tenu des nombreux angles différents sous lesquels chacun.e.s des acteur.rice.s concerné.e.s le regarde, le sujet se caractérise par une forte complexité. Pourtant, un angle est commun à tou.te.s : celui du fondement de la fiscalité locale. Permettre aux habitant.e.s de pouvoir se déplacer en bus ou en train, d'accéder à des écoles, des lycées, des universités, de bénéficier d'eau potable, de disposer d'un gymnase, d'un théâtre, d'une bibliothèque, du ramassage de leurs déchets ménagers ou encore d'un service de garde pour leurs enfants, de bornes de recharge pour voiture électrique ou encore d'une bonne couverture d'internet, sont autant de services ou de politiques publiques que personne ne remet en cause, même si leur gestion ou leur efficacité peuvent être contestées.

Le sujet n'est donc pas que technique. Il est aussi politique, économique, social, territorial... Il est finalement tellement transversal qu'il finit par concerner toute l'action publique portée par les collectivités locales, rendant de fait sa réforme très complexe.

Dans ce paysage, nous avons souhaité, grâce à de nombreuses auditions et un large débat de la société civile organisée représentée dans la section économie et finances, proposer quelques pistes utiles, quelques grands axes politiques, en les concentrant sur un nombre volontairement très restreint de préconisations.

Avec cet avis, nous n'avons évidemment pas la prétention d'avoir imaginé des solutions à tous les problèmes rencontrés dans l'application, la gestion et l'évaluation de la fiscalité locale. Notre volonté est plus simplement de contribuer, à la place qu'est celle de la troisième Assemblée de la constitution, à l'indispensable et urgente réflexion collective, au service du maintien d'un système de financement de l'intérêt général.

I - FISCALITE LOCALE : ETAT DES LIEUX ET MISE EN PERSPECTIVE INTERNATIONALE

A - Avertissement sur le périmètre de l'avis

En comptabilité nationale, le secteur des administrations publiques comprend trois sous-secteurs : les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale :

- les « *administrations publiques centrales* » (APUC) comprennent l'État et les « *organismes divers d'administrations centrales* » (ODAC). Ces derniers regroupent en France environ 700 organismes contrôlés par l'État et de statuts variés, souvent des établissements publics administratifs ;
- les « *administrations publiques locales* » (APUL) comprennent les collectivités territoriales (régions, départements, communes), les groupements de communes à fiscalité propre et les « *organismes divers d'administration locale* » (ODAL). Ces derniers sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, les collèges et les lycées ainsi que de certains établissements publics nationaux dont l'activité s'exerce sur une partie du territoire (parcs nationaux, chambres consulaires, agences de l'eau, etc.);
- les « *administrations de sécurité sociale* » (ASSO) comprennent : les régimes d'assurance sociale qui regroupent les régimes obligatoires de sécurité sociale, de base et complémentaires, l'assurance chômage, la CADES et le Fond de réserve des retraites ainsi que les « *organismes dépendant des assurances sociales* » (ODASS), qui incluent les hôpitaux et les œuvres sociales dotées d'une comptabilité séparée.

On désigne dans cette étude par « collectivités locales », l'ensemble formé par les collectivités territoriales à compétence générale (communes, départements et régions) et les groupements de communes à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes).

B - Définition des impôts et taxes

De manière classique, on peut définir l'impôt comme « un prélèvement pécuniaire, obligatoire effectué à titre définitif, sans contrepartie immédiate, visant à couvrir les charges publiques »¹. Il met donc l'accent sur la nature même de l'impôt, notamment son caractère contraignant et le fait qu'il n'implique pas de contrepartie. Autrement dit, l'impôt ne constitue pas le prix d'un service rendu et on ne peut exiger qu'il soit affecté à un service particulier ou au financement d'une opération particulière. La notion de charges publiques s'entend ici au sens large puisqu'elle va au-delà des seules fonctions régaliennes

¹ Michel Bouvier, Président - Fondateur de l'Association pour la Fondation internationale de finances publiques (FONDAFIP) - « Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt » - Lextenso édition, LGDJ - 2014.

de l'État et couvre l'ensemble des fonctions économiques, sociales, éducatives, culturelles et environnementales assurées par les administrations publiques.

Cette définition classique est toutefois restrictive car elle ne tient pas compte des nouvelles finalités assignées à l'impôt. En effet si l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, précise que « l'objectif de l'impôt est de financer les dépenses publiques nécessaires à la production de biens et de services publics », à cette finalité originelle se sont superposés deux autres objectifs complémentaires : un rôle d'incitation à l'efficacité économique et de régulation de l'activité (comme la fiscalité environnementale), ainsi qu'une fonction de redistribution entre agent.e.s économiques et entre territoires. Ces trois fonctions sont d'ailleurs le plus souvent intimement liées.

En dehors des impôts proprement dits, les « redevances pour rémunérations pour services rendus » comme la redevance sur l'enlèvement des ordures ménagères, perçue par les communes, se distinguent des prélèvements obligatoires par l'existence d'une contrepartie, de sorte que le montant de la redevance et la valeur du service rendu soient proportionnels. Le terme de « taxe » est pour sa part réservé aux prélèvements obligatoires opérés lors de la fourniture d'un service. Les taxes se différencient néanmoins des redevances sur trois points : elles peuvent concerner des usager.ère.s potentiel.le.s, l'équivalence entre le service rendu et le prix à payer n'est pas requise et elles ont un caractère obligatoire².

Il reste que la distinction entre impôts et taxes est dans une certaine mesure largement artificielle, les deux notions empruntant de nombreuses caractéristiques communes, et il est difficile de les distinguer dans les documents administratifs

Les objectifs de l'imposition locale sont globalement identiques à ceux de l'imposition nationale, la finalité principale restant le financement des dépenses publiques locales, d'autant plus important qu'au fil du temps, l'État a transféré aux collectivités locales des responsabilités croissantes en termes de compétences. Une différence importante réside toutefois dans l'autonomie des collectivités qui n'ont pas le pouvoir de créer ou de supprimer des impôts et taxes, qui relève exclusivement du Parlement, et ne disposent que de pouvoirs restreints en matière d'assiette comme de taux. Les collectivités locales n'ont donc pas l'initiative en matière d'incitation économique et de redistribution.

C - Les ressources des collectivités locales

1. Le poids réel de la fiscalité locale dans les ressources des collectivités locales

Une manière de mieux cerner le champ de la fiscalité locale consiste à recenser l'ensemble des ressources qui sont à leur disposition. On distingue usuellement cinq grands types de ressources :

- les recettes fiscales (prélèvements obligatoires), qui comprennent les impôts locaux (taxes ménages et impôts économiques) et les autres impôts et taxes ;

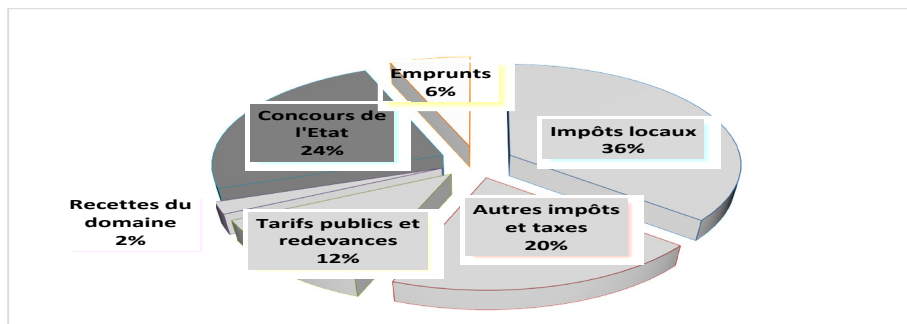
² Michel Bouvier, précité.

- les recettes issues des tarifs publics et des redevances alimentant les budgets de fonctionnement ;
- les recettes du domaine de l'État³ alimentant en général les budgets d'investissement ;
- les concours de l'État (hors compensation des dégrèvements et abattements), qui comprennent notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF) et la fiscalité transférée ;
- les emprunts, sachant qu'une collectivité ne peut emprunter que pour financer des dépenses d'investissement (et non de fonctionnement).

En 2016, les ressources globales des collectivités locales se sont élevées à 230 milliards, soit 11,3 % du PIB et 19 % des ressources de l'ensemble des administrations publiques. Les recettes proprement fiscales représentent un peu plus de la moitié de leurs ressources et les impôts locaux environ un tiers. D'autres recettes sont issues des tarifs et redevances ainsi que des recettes du domaine (14 % des ressources). Pour leur part, les concours de l'État représentent le quart des ressources et les emprunts, 6%.

3 Il s'agit notamment des redevances et loyers pour l'utilisation du domaine public et des cessions d'éléments du patrimoine immobilier de l'État.

Graphique 1 : Répartition des ressources des collectivités locales en 2016 (en %)



Source : INSEE

Comme le fait remarquer Gilles Carrez, au cours des 16 dernières années, l'évolution des recettes fiscales des collectivités locales a reflété les différentes étapes de la décentralisation⁴. Le début des années 2000 a été marqué par certains transferts de ressources fiscales nationales (taxe sur les produits énergétiques, taxe sur les assurances, etc.) aux collectivités locales, qui ont accompagné les transferts de compétences, mais sans véritable pouvoir de taux. Le poids des impôts locaux dans les recettes totales a ainsi baissé alors que celui des autres recettes fiscales s'inscrivait en hausse. Hormis l'à-coup de 2010 lié à la suppression de la taxe professionnelle, un mouvement inverse s'est opéré à partir de 2008 conduisant à une montée progressive des impôts locaux. À compter de 2013, la volonté du gouvernement de maîtriser les dépenses locales s'est traduite par une baisse des transferts de l'État vers les collectivités, qui a contrasté avec la tendance expansive enregistrée jusque-là.

Entre 2012 et 2016, les ressources totales des collectivités locales ont progressé modérément, d'environ 0,5 % par an. La progression des impôts locaux et surtout des autres impôts et taxes, à un rythme supérieur à 3 % par an, a fait plus que compenser la baisse des concours financiers de l'État, notamment de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à partir de 2013⁵.

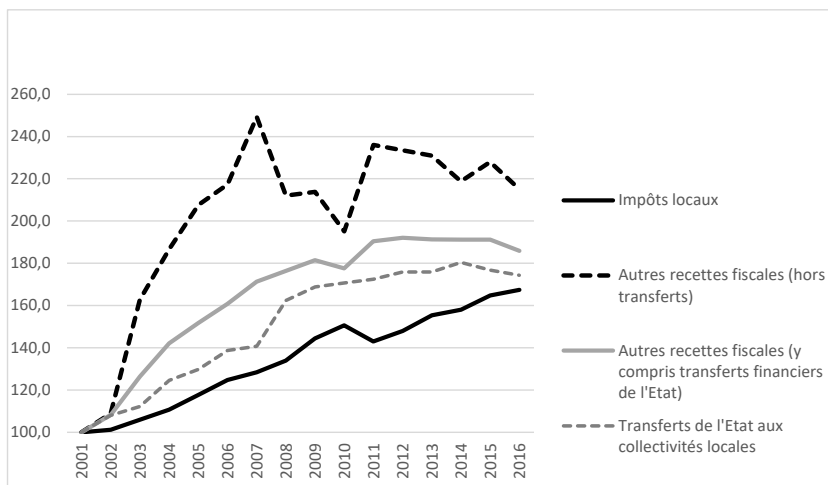
Le poids des impôts locaux dans l'ensemble des recettes a ainsi augmenté progressivement sur les 5 dernières années, passant de 31,9 % en 2012 à 36 % en 2016. Dans son rapport sur les Finances publiques locales, la Cour des comptes estime que cette hausse reste malgré tout limitée, ce qui laisse penser qu'en moyenne les collectivités locales, notamment le bloc communal, ont utilisé l'arme des taux avec une certaine parcimonie⁶. Entre 2011 et 2016, la hausse du produit de la taxe d'habitation s'expliquerait ainsi quasi totalement par un effet d'assiette alors que celui de la cotisation foncière des entreprises tiendrait pour 80 % à un effet d'assiette et pour 20 %, à un effet taux.

4 Audition de Gilles Carrez, maire du Perreux sur Marne, vice-président de la métropole du Grand Paris, le 20 décembre 2017.

5 Dans le cadre de la contribution au redressement des comptes publics, l'État a diminué la DGF versée aux collectivités de 8 milliards au total sur les trois dernières années.

6 Cour des comptes - « Les Finances publiques locales », page 106 - Octobre 2016.

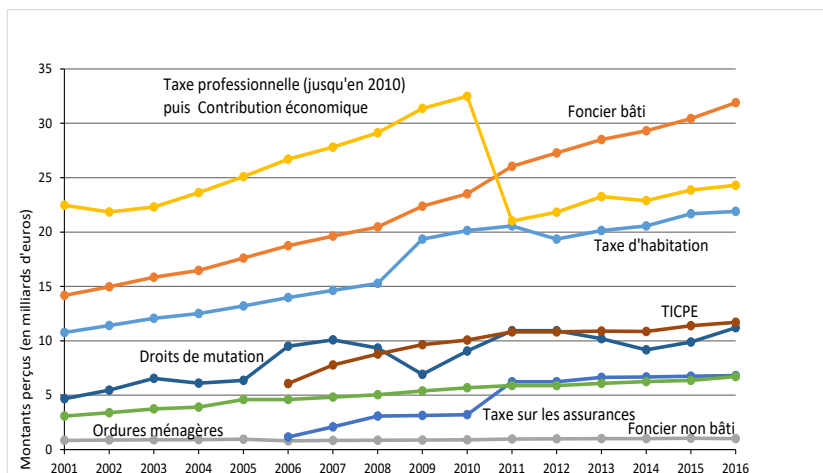
Graphique 2 : Évolution des recettes fiscales des collectivités locales (2011=100)



Source : DGCL

L'évolution principale est la diminution des prélèvements sur les entreprises, d'environ 10 milliards d'euros à compter de 2011 avec la suppression de la taxe professionnelle et l'instauration de la CET, avec ses deux prélèvements complémentaires que constituent la CVAE et la CFE. Dans le détail, les produits des différents impôts et taxes ont connu des évolutions contrastées. La taxe d'habitation et la taxe foncière sur le bâti ont progressé régulièrement, un peu plus rapidement que la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ou la cotisation foncière des entreprises (CFE), alors que l'augmentation de la taxe sur le foncier non bâti a été relativement faible. De leur côté, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), dont l'évolution est étroitement liée à celle des prix de l'immobilier, ont connu une croissance particulièrement dynamique mais aussi très erratique. Dans un contexte de reflux des prix du pétrole, la hausse de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) a été peu soutenue, tout comme celle de la TEOM.

Graphique 3 : Évolution des principales recettes fiscales des collectivités locales (en milliards)



Source : Alain Trannoy d'après DGCL

Se référant au principe de stabilité des recettes fiscales, Carole DELGA pointe qu'un grand nombre d'élu.e.s locaux.ales regrettent le caractère cyclique de certaines recettes (notamment la CVAE et les DMTO), qui requiert des compensations de l'État et nuit aux exercices de programmation budgétaire, notamment en matière d'investissements. L'attribution aux régions d'une quote-part de la TVA garantirait, pense-t-elle, de disposer de recettes à la fois plus dynamiques et plus stables⁷.

2. Évolution du résultat de la situation financière des collectivités locales

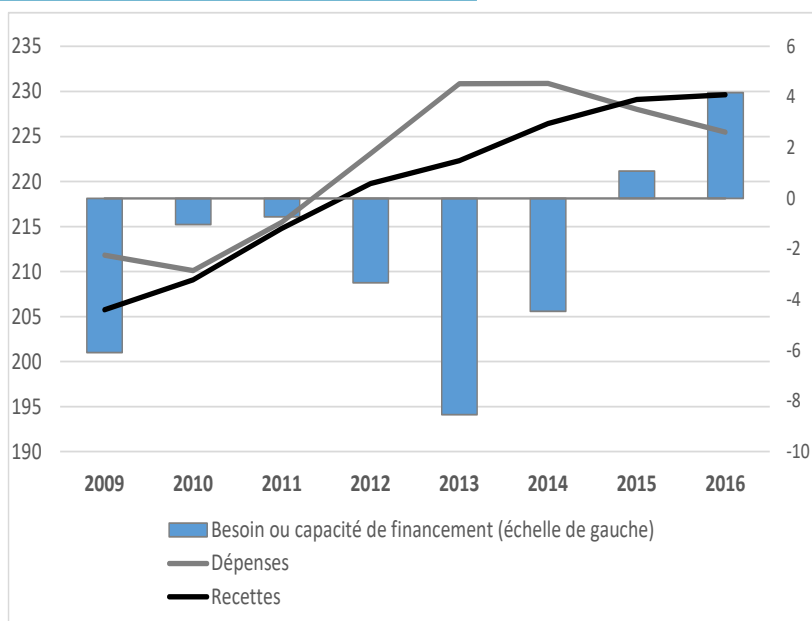
Les dépenses des collectivités locales ont atteint 225 milliards, soit 10,1 % du PIB (18 % de l'ensemble des dépenses des administrations publiques), après 10,9 % en 2009. Durant ces sept années, les dépenses des administrations publiques locales (APUL) ont augmenté moins vite que le PIB, et le transfert de nouvelles compétences de l'État aux collectivités locales (routes, RSA, ports, etc.), a absorbé la moitié de cette augmentation qui aurait selon la Cour des comptes, contribué pour moitié à cet accroissement⁸. Hors dépenses transférées, la dynamique des dépenses aurait été un peu moins soutenue. Leur progression renvoie notamment à l'accroissement des besoins locaux, à la forte hausse des prestations sociales liée à la montée en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et dans une moindre mesure, à la croissance de la masse salariale. Malgré une meilleure maîtrise de leurs dépenses totales, le reflux des dotations de l'État aux collectivités a mathématiquement

7 Audition de Carole Delga, présidente de la région Occitanie – Pyrénées – Méditerranée, le 21 novembre 2017.

8 Cour des comptes – « Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements », page 21 - Octobre 2016.

impacté leur capacité d'investissement, la part de leur investissement dans le PIB passant de 2,3 % en 2013 à 1,7 % en 2016 (la part de l'investissement public des collectivités locales dans l'ensemble des investissements publics revenant de 57 % à 52,9 %).

Graphique 4 : Évolution des recettes, des dépenses et de l'autofinancement des collectivités locales (valeurs en milliards)



Source : INSEE

Au total, la situation financière des collectivités locales s'est améliorée sur la période récente : alors qu'au début des années 1990, elles affichaient un déficit public important, proche de 1 % du PIB, elles dégagent des excédents de financement de 1,1 milliard en 2015 et de 4,1 milliards en 2016 (soit 0,2 % du PIB).

La situation financière est toutefois relativement hétérogène entre les différents niveaux de collectivités locales :

- *Bloc communal* : entre 2012 et 2014, leurs charges de fonctionnement ont augmenté plus rapidement que leurs recettes et leur épargne brute s'est détériorée. Par la suite, cet effet de ciseau s'est interrompu, notamment en 2016 grâce à une baisse inédite de leurs dépenses de fonctionnement. Le secteur communal a ainsi dégagé à nouveau une capacité de financement, tout en réussissant à maintenir son niveau d'investissement. La Cour des comptes note cependant que leur situation reste fragile, comme l'atteste leur moindre capacité de financement⁹ ;

⁹ Cour des comptes – « Les finances publiques locales », page 30 – Octobre 2017.

- *Départements* : sur les cinq dernières années, leur épargne brute s'est tassée en raison d'un effet de ciseau important dû à l'accroissement de leurs dépenses obligatoires (notamment sociales, mais aussi éducatives ou de transport) et à une baisse de leurs ressources. Il a fallu attendre 2016 pour voir un redressement de leur situation grâce au dynamisme de leurs recettes fiscales qui leur a permis de retrouver une capacité de financement. Néanmoins, leurs investissements ont été en net repli en 2016 ;
- *Régions* : leur situation financière s'est améliorée en 2016 grâce aux économies réalisées qui ont débouché sur un recul de leurs dépenses de fonctionnement de -0,9 % compensant le moindre dynamisme de leurs recettes. Mais dans le même temps, leurs dépenses d'investissement ont fortement baissé en 2016.

3. Une évolution de leur capacité de désendettement qui avec la baisse des dotations, pèse sur l'investissement

La dette des administrations publiques locales (APUL) est relativement faible puisqu'elle se limite à 9 % du PIB en 2015 et en 2016. Ce résultat tient à la règle budgétaire selon laquelle les collectivités doivent financer leurs dépenses de fonctionnement par des recettes propres. Il leur est donc totalement interdit de recourir à l'endettement pour les financer.

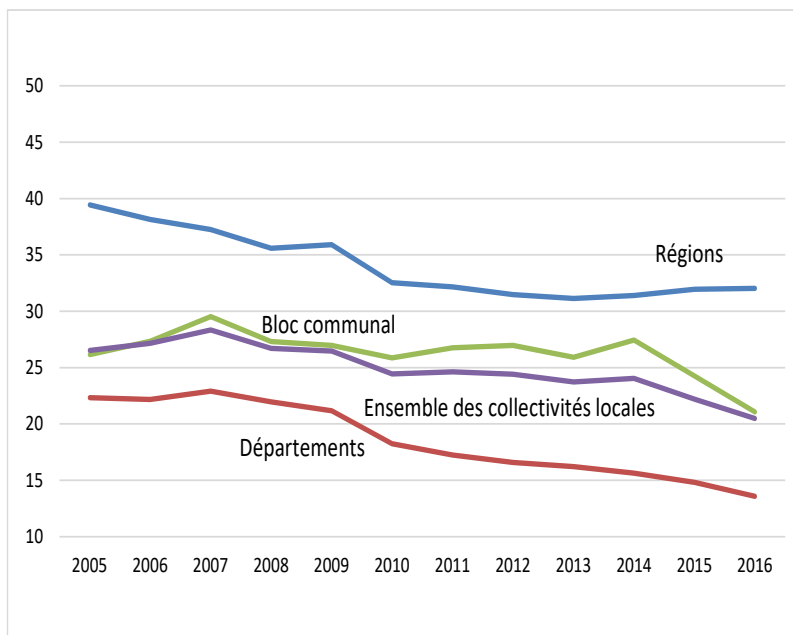
D'après Matthieu HOUSER, la hausse de l'indicateur sur la capacité de désendettement¹⁰ des collectivités territoriales, qui passe de 4,4 ans en 2012 à 5,2 ans en 2016, est néanmoins préoccupante¹¹. Selon lui, l'allongement du nombre d'années nécessaires pour rembourser leur dette fait craindre une diminution des capacités d'investissement des collectivités, en particulier dans certains secteurs clés. Les demandes gouvernementales de réduire le désendettement vont dans ce sens. Pourtant, en comparaison internationale, la capacité de désendettement de 5,2 ans est plutôt mesurée, d'autant que les taux d'emprunts restent faibles. Le risque porte plutôt sur le non investissement. On remarque ainsi que l'évolution globale des ressources des collectivités locales et la baisse conjointe des dotations de l'État ont fait que la part des dépenses d'investissement des collectivités territoriales (hors remboursement de la dette) dans leurs dépenses totales a rétrogradé de 27 % en 2005, à 21 % en 2016. Si les Régions ont été relativement préservées, la baisse a été surtout sensible pour les Départements dont le poids de l'investissement est revenu à 14 %, après 22 % en 2005, avec notamment un repli du niveau de leurs investissements (de 12 milliards en 2012 à 10 milliards en 2015). À ce rythme, le département pourrait ne pas continuer à être un acteur moteur au niveau rural¹².

10 La capacité de désendettement est un ratio qui rapporte l'encours de la dette à l'épargne brute (ou capacité d'autofinancement) des collectivités locales. Exprimé en nombre d'années, il mesure la solvabilité financière des collectivités locales. Il permet de déterminer le nombre d'années (théoriques) nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette, en supposant que la collectivité y consacre la totalité de son épargne brute.

11 Audition de Matthieu Houser, maître de conférences en droit public à l'université de Besançon, le 29 novembre 2017.

12 Matthieu Houser, précité.

Graphique 5 : Part des dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette) dans les dépenses totales des collectivités locales (en%)



Source : DGCL

Sans un niveau de recettes idoines, les collectivités n'auraient ainsi le choix que de réduire le niveau de leurs investissements au risque de perdre leur attractivité ou de maintenir ce niveau, tout en rognant sur leurs dépenses de fonctionnement (notamment les dépenses d'intervention) mais avec le risque de ne plus pouvoir répondre aux besoins de la population, voire d'être impopulaires¹³. Sachant également que tout investissement génère mécaniquement 15% de frais de fonctionnement et que l'on peut débattre de l'investissement immatériel comptabilisé comme dépenses de fonctionnement.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que la relance de l'activité du pays ne peut se passer d'un niveau d'investissement soutenu de la part des collectivités locales. S'engager dans cette voie constitue donc un troisième choix possible,¹⁴ qui pourrait d'ailleurs être facilité par le renforcement des outils de financement des collectivités locales (BEI, Bpifrance...) ou comme le proposent certain.e.s, la création d'une banque publique.

¹³ Entretien privé avec Philippe Le Clézio, secrétaire confédéral de la CFDT chargé de la protection sociale, le 6 décembre 2017.

¹⁴ Cf. rapport RAEF 2018 du CESE

D - Une grande variété des impôts et taxes perçus par les collectivités locales

1. Des impôts locaux principalement assis sur le foncier

Les recettes fiscales se décomposent en un grand nombre d'impôts locaux (directs et indirects), sur lesquels les collectivités locales disposent de certaines marges de manœuvre en matière d'assiette et de taux, et d'autres impôts et taxes¹⁵.

Les impôts locaux regroupent les trois taxes ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties) et les impôts dits « économiques » (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, cotisation foncière des entreprises, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, taxes sur les surfaces commerciales). En 2016, leur collecte s'élevait à 81 milliards, dont les deux tiers sont constitués des trois taxes ménages. À noter que pour quatre d'entre eux, les impôts locaux sont assis sur des bases cadastrales censées refléter la valeur locative des biens immobiliers (taxe d'habitation, deux taxes foncières, cotisation foncière des entreprises). Si les valeurs locatives des locaux professionnels ont été révisées en 2017, ce n'est pas encore le cas de celles des locaux d'habitation (voir encadré sur la réforme de la taxe d'habitation)¹⁶.

Compte tenu de la diversité des impôts et taxes, il est tentant de les classer par nature en fonction des éléments économiques taxés, en distinguant trois grandes rubriques :

- les *impôts de flux* assis sur une valeur observée entre deux dates (impôt sur le revenu, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, etc.) ;
- les impôts dont l'assiette est physiquement localisée, comme les impôts portant sur des stocks tels que le capital matériel ou le patrimoine détenu ou utilisé (taxe d'habitation, taxes foncières sur le bâti et le non-bâti, taxe foncière sur les entreprises) ou ceux portant sur des opérations (transactions, tri, collecte...) réalisées sur éléments physiques (droits de mutation, taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères) ;
- les *impôts sur les dépenses* (TVA, TICPE, taxe sur les cartes grises, etc.).

Cette classification sommaire a le mérite de montrer que près de 60 % des recettes des collectivités locales reposent sur l'immobilier et dépendent étroitement de la valeur de la « terre », ce qui fait dire à Alain Trannoy¹⁷ que « le foncier est le juge de paix des collectivités territoriales ». Cette part prépondérante du foncier dans la fiscalité locale est une spécificité française, comparée à la plupart des autres états européens qui privilégient les impôts de flux assis sur les revenus des particuliers et des entreprises. En Allemagne et en Espagne, près de la moitié des recettes fiscales locales vient de l'impôt sur le revenu, la proportion

¹⁵ Pour disposer d'une répartition fine des prélèvements obligatoires des APUL, il faut se reporter aux comptes agrégés des collectivités locales et de leurs groupements, tels qu'ils apparaissent sur le portail des collectivités locales. Direction générale des collectivités locales – « Les collectivités locales en chiffres en 2017 ».

¹⁶ Audition de Nathalie Biquart, cheffe du service collectivités locales à la DGFiP, et d'Audran Le Baron, chef du service de la gestion fiscale à la DGFiP, le 5 décembre 2017.

¹⁷ Audition d'Alain Trannoy, directeur d'études à l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS), le 5 juillet 2017.

passant à 64 % en Suisse et à 85 % en Finlande, quand elles ne jouent aucun rôle dans la fiscalité locale en France¹⁸.

D'autres classifications sont envisageables mais ne recourent qu'imparfaitement les catégories précédentes :

- les *impôts et taxes aujourd'hui classés comme ayant une finalité écologique*, susceptibles de jouer un rôle incitatif en matière environnementale sur les comportements des ménages (TEOM, TICP, versement transports, taxe sur la consommation finale d'électricité, taxe sur les cartes grises), soit environ 20 % de l'ensemble des impôts et taxes locales ;
- les *impôts acquittés par les ménages versus ceux acquittés par les entreprises* mais le partage entre les deux est malaisé et ne se trouve pas en tant que tel dans les documents administratifs. Les taxes ménages, contrairement à ce que laisse penser leur intitulé, incorporent notamment une partie de la taxe foncière acquittée par les entreprises, alors qu'un grand nombre de petites taxes sont également à leur charge. Selon des estimations de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, la contribution des ménages et des entreprises à la fiscalité locale serait à peu près paritaire¹⁹. Pour certain.e.s élu.e.s, il est important de conserver cet équilibre, consécutif à la réforme de la TP de 2011²⁰. Cette situation confuse marque une nouvelle fois le manque chronique d'évaluation permanente des différents dispositifs

18 Audition d'Isabelle Chatry, Cheffe de projet, réformes territoriales et finances locales à l'OCDE, le 8 novembre 2017 – OCDE, « Multi-level governance reforms : overview of OECD country experiences ».

19 Audition de Thomas Rougier, Secrétaire général de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, le 13 septembre 2017. Observatoire des finances et de la gestion publique locale, « Les finances des collectivités locales en 2017, état des lieux », septembre 2017.

20 Cf tableau 1§1.3.b.

Encadré 1 :

Le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale (CET) en 2010

Au 1^{er} janvier 2010, la Contribution économique territoriale (CET) a remplacé la taxe professionnelle, mise en place en 1975. La CET est composée de deux impôts, la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). La CFE (7 milliards en 2016) va aux seules communes, tandis que la CVAE (17 milliards) est partagée entre les différents niveaux de collectivités locales, chacune recevant une part correspondant à la valeur ajoutée des entreprises situées sur son territoire, sans possibilité d'en moduler les taux. L'une comme l'autre font l'objet de nombreux abattements, exonérations et dégrèvements, en fonction notamment du volume de chiffre d'affaires et du statut de l'entreprise. Le passage de la taxe professionnelle à la CET, moins lourde fiscalement, aura permis aux entreprises d'économiser environ 10 milliards, les pertes pour les collectivités locales ayant été initialement compensées par l'État.

La taxe professionnelle, qui représentait la principale ressource fiscale des collectivités territoriales en 2009 (30 milliards), avait essuyé de nombreuses critiques car son assiette reposant à la fois sur les biens passibles de la taxe foncière et sur les immobilisations (immeuble, terrains, matériel, outillage, etc.), a été considérée de nature à décourager l'investissement des entreprises. Elle renchérisait leurs coûts de production et pénalisait les secteurs hautement capitalistiques, avec en bout de chaîne, une détérioration de leur compétitivité.

La CET ne présente pas ces mêmes caractéristiques. La CFE est assise sur les valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties, tandis que la CVAE l'est sur la valeur ajoutée et sur un facteur de production, indépendamment de la création de richesse de l'entreprise.

La CET a néanmoins le désavantage d'être moins aisément localisable que la taxe professionnelle, ce qui peut entretenir le sentiment chez les entreprises, d'un lien distendu entre la nature de leur contribution et le niveau de services attendu (voir partie sur la complexité pour les entreprises).

2. Une impression de mille-feuille fiscal

Tableau 1 : Répartition des impôts et taxes perçues par les collectivités locales sans retirer les dégrèvements en 2016 (en milliards d'euros et en %)

	Montant (milliards d'euros)	En %			
		Secteur communal	Départements	Régions	Total
Contributions directes (1)	81	67	27	6	100
Total Taxe ménages	55	75	25		100
Taxe d'habitation (TH)	22	100			100
Taxe sur le foncier bâti (TFB)	32	57	43		100
Taxe sur le foncier non bâti (TFNB)	1	100			100
Total Impôts économiques (entreprises)	27	50	32	18	100
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	7	100			100
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	17	27	49	25	100
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)	2	40	20	47	100
Taxes sur les surfaces commerciales	1	100			100
Autres contributions (2)	52	35	46	19	100
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	7	100			100
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	11	21	79		100
Taxe intérieure de consommation sur les pts énergétiques (TICPE)	12	1	54	45	100
Versements destinés aux transports en commun	4	100			100
Taxe spéciale sur les contrats d'assurance	7	1	100	0	100
Taxe sur les cartes grises	2			100	100
Taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE)	2	68	32		100
Impôts et taxes d'Outre-mer	2	56	13	31	100
Taxe d'apprentissage	1			100	100
Autres taxes	4				100
Ensemble (1)+(2)	133	54	35	11	100

Source : DGCL

En dehors des impôts locaux, les autres recettes fiscales locales, d'un montant global de 52 milliards en 2016, sont constituées d'une mosaïque d'autres impôts et taxes, d'un rendement souvent faible, avec des assiettes différentes et des systèmes de dégrèvements et compensations qui leur sont propres. Les quatre taxes les plus importantes, soient 70 % des autres contributions, sont la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la taxe spéciale sur les contrats d'assurance.

Un foisonnement d'autres impôts et taxes touchent aussi bien l'aménagement du territoire (taxe d'aménagement, versement pour sous-densité, taxe spéciale d'équipement de la société du Grand Paris, taxe sur les bureaux en Ile-de-France, redevances pour création de bureaux ou de locaux en région Ile-de-France, taxe annuelle sur les résidences mobiles terrestres, versement destiné aux transports en commun), que les droits de mutation (droit départemental d'enregistrement et taxe départementale de publicité foncière, taxes additionnelles aux droits de mutation de commerce, d'offices ministériels ou de droit au bail), et qu'un ensemble hétéroclite d'autres prélèvements (prélèvement communal sur le produit des jeux dans les casinos, surtaxe communale sur les eaux minérales, droits de licence sur les débits de boissons, taxes sur les cartes grises, etc.).

Malgré une impression de « mille-feuille » fiscal, l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale²¹ met en avant la relative concentration des prélèvements locaux, puisque huit impôts et taxes représentent à eux seuls 86 % de l'ensemble des recettes fiscales des collectivités locales²².

3. La notion de panier fiscal

Le terme de panier fiscal souvent utilisé, renvoie à la composition des recettes fiscales à la disposition des collectivités locales pour couvrir leurs dépenses. Ce panier peut comprendre des recettes locales propres avec un certain pouvoir de taux, des recettes sur lesquelles les élu.e.s locaux.ales n'ont aucune prise ou des quote-parts d'impôts nationaux. Chaque collectivité se voit ainsi dotée d'un panier différent, avec des recettes plus ou moins régulières et plus ou moins dynamiques, de sorte qu'une forme de concurrence fiscale semble parfois s'instaurer pour revendiquer des ressources plus adaptées à leurs besoins. Le caractère fortement cyclique de certains impôts et taxes, comme les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), alloués aux communes, présente des inconvénients avérés en termes de stabilité. Des collectivités sont ainsi amenées de plus en plus à réclamer des fractions d'impôts nationaux (impôt sur le revenu, TVA, CSG), censés offrir de meilleures garanties en matière de stabilité et surtout de dynamisme. En ce sens, la décision d'affecter à partir du 1^{er} janvier 2018 aux régions, une fraction de la TVA pour remplacer la dotation globale de fonctionnement et compenser l'attribution de compétences économiques étendues, marque une rupture par rapport aux pratiques antérieures, où le souhait de davantage d'autonomie fiscale primait sur toute autre préoccupation.

21 Thomas Rougier, précité.

22 Taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, droits de mutation à titre onéreux, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et taxe spéciale sur les contrats d'assurance.

4. Une dispersion des recettes fiscales entre les différents niveaux de collectivités locales

En 2016, les communes disposaient de plus de la moitié des produits votés et des taxes perçus par l'ensemble des collectivités locales, contre un tiers pour les départements et un dixième pour les régions. Ces proportions sont sensiblement les mêmes s'agissant des dépenses. On peut donc relever le rôle prééminent des communes et un faible poids des Régions, ce qui peut paraître paradoxal au regard des nouvelles missions que la loi NOTRe leur assigne²³.

Avec 91 milliards de dépenses de fonctionnement et 27 milliards de dépenses d'investissement en 2016, le niveau communal demeurerait le cœur des finances locales, à la différence des intercommunalités dont les dépenses de fonctionnement se limitent à 23 milliards et à 8 milliards pour les dépenses d'investissement. Malgré un rattrapage, l'intercommunalité reste en deçà de ce que pouvait laisser penser le processus de décentralisation visant à renforcer ce niveau tout en permettant de préserver la commune.

Les différents impôts et taxes sont affectés aux collectivités locales selon des clés de répartition variables :

- certains impôts vont à une seule collectivité : la taxe d'habitation (TH), la taxe sur le foncier non bâti, la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et les versements transports sont affectés aux seules communes ; la taxe sur les contrats d'assurance est destinée aux départements, quand la taxe sur les cartes grises et la taxe d'apprentissage sont attribuées aux régions. Cette mono-affectation représente 40 % de l'ensemble des recettes fiscales ;
- d'autres impôts sont répartis entre les trois entités territoriales, comme la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et les impôts et taxes d'Outre-mer, soit un tiers des recettes fiscales totales ;
- enfin, le dernier tiers regroupe la taxe sur le foncier bâti, la TFCE et les DMTO, qui sont répartis entre le bloc communal et les départements.

La ventilation des ressources selon leur nature n'est donc pas homogène entre les différents niveaux de collectivités et dépend notamment des compétences transférées et de la capacité de chacune d'entre elles à générer des recettes fiscales. Cette organisation complexe fait que le citoyen peine à établir le lien entre la nature de sa contribution et l'échelon local responsable. On peut regretter ce type de chevauchement qui contribue à entretenir la confusion et entraîne une dilution des responsabilités. Si chaque collectivité avait une fiscalité et une compétence spécifique, le citoyen saurait facilement qui paye quoi²⁴.

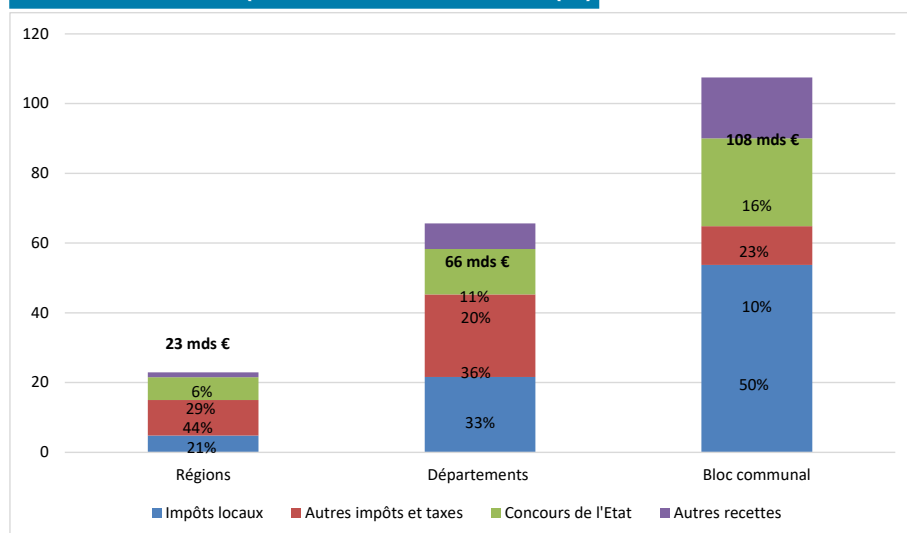
²³ Audition d'Etienne Blanc, Premier vice-président de la région Auvergne-Rhône-Alpes, le 11 octobre 2017.

²⁴ Etienne Blanc, précité.

5. Le pouvoir limité des collectivités locales sur l'assiette et le taux des impôts et taxes

Les impôts locaux sont affectés aux différents niveaux de collectivités locales, qui ont des marges de manœuvre variables en matière d'assiette et de fixation des taux.

Graphique 6 : Nature des recettes de fonctionnement par titre de collectivités locales (en milliards d'euros et en %)



Source : DGCL

Les Régions disposent de peu de latitudes concernant les impôts et taxes qu'elles perçoivent (CVAE, IFER, TICPE, taxes sur les véhicules, etc.). En raison de la spécialisation des taxes, elles n'ont plus la main sur la taxe d'habitation et la taxe foncière, qui vont aux communes, et ne perçoivent plus qu'une quote-part de la CVAE déterminée au niveau national (25 %), sans pouvoir en moduler le taux. Comme leur marge de manœuvre sur la TICPE est particulièrement étroite, leur pouvoir se limite de fait à la fixation des tarifs des cartes grises, dont la collecte s'élevait à 2,1 milliards en 2016.

Le *Bloc communal* (communes et EPCI) a en revanche une autonomie fiscale plus élevée que les régions car la moitié de ses ressources totales vient des impôts locaux, sur lesquels il dispose d'un certain pouvoir.

Les *Départements* ont de leur côté des marges d'initiatives qui se cantonnent au vote des taux des impôts sur les propriétés bâties et des droits de mutation à titre onéreux mais ils ne disposent d'aucun pouvoir sur les autres types d'imposition (CVAE, IFER, etc.).

E - Des spécificités françaises au sein de l'OCDE

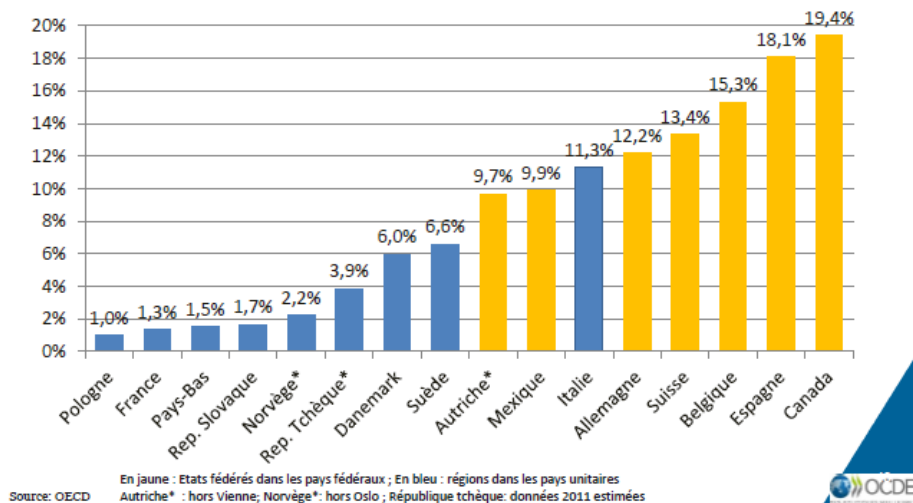
Certain.e.s relèvent la très grande diversité des modèles d'organisation territoriale en Europe et plus largement dans les pays de l'OCDE²⁵. Cette diversité touche aussi bien le nombre d'échelons territoriaux, que la structure fédérale ou unitaire ou la répartition des compétences. Si les cadres institutionnel et organisationnel propres à chaque pays, ainsi que son histoire, rendent néanmoins les comparaisons internationales particulièrement délicates et amènent donc à une grande prudence dans leur interprétation, certaines « bonnes pratiques » semblent se dessiner, dont la France pourrait utilement s'inspirer. À commencer par la transcription des directives européennes, souvent plus exigeantes et donc plus coûteuses pour les collectivités locales françaises que pour celles des autres pays.

1. La France, un pays faiblement décentralisateur ?

Traditionnellement, on oppose les pays de type fédéral (Canada, Espagne, Belgique, Suisse, Allemagne, etc.), fortement décentralisateurs, où un État souverain est composé de plusieurs entités autonomes dotées souvent de leur propre gouvernement (sur le modèle des Länder allemands), aux États dits unitaires (pays nordiques, France, Pologne, Pays-Bas, etc.) dans lesquels les collectivités territoriales ne disposent pas d'un pouvoir législatif.

²⁵ Jean-Thomas Lesueur et Stanislas Boutmy, précités.

Graphique 7 : dépenses des gouvernements régionaux (en% du PIB, 2012)



Source : OCDE

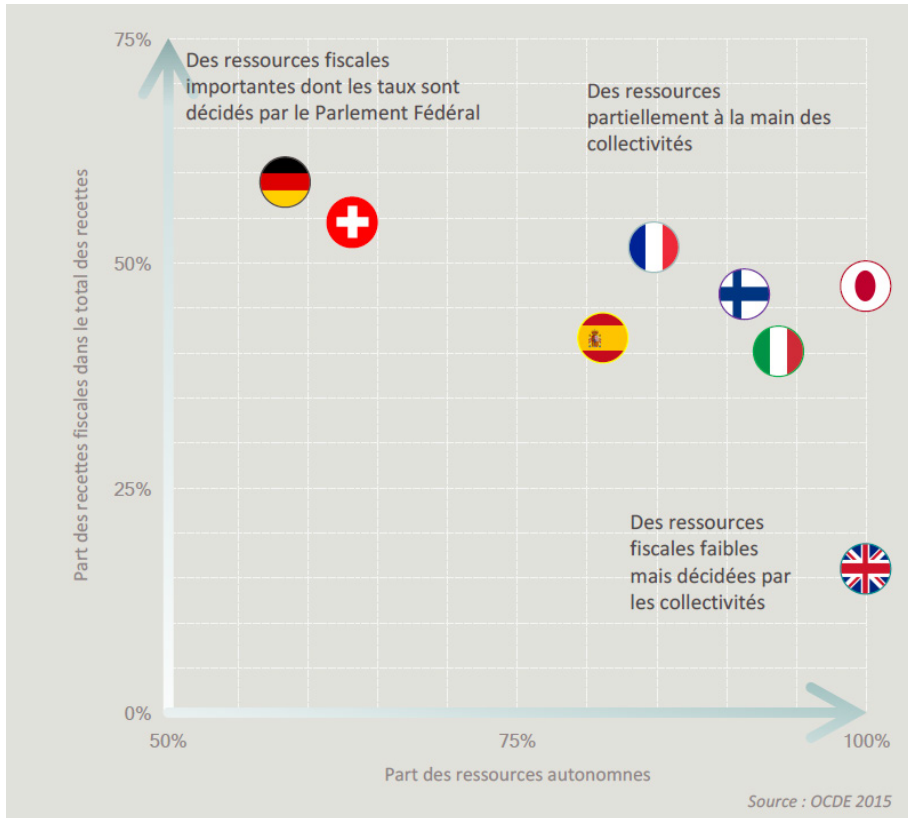
Les pays « décentralisateurs » se caractérisent par l'importance des dépenses locales, qui constitue la contrepartie de leur relative autonomie, comme c'est le cas au Canada (19,4 % du PIB), en Suisse (13,4 %) ou en Allemagne (12,2 %). Au contraire, dans les pays « unitaires » les dépenses locales ne représentent qu'une faible part du PIB, comme en Pologne (1,0 %) ou en France (1,3 %).

2. Des ressources autonomes importantes en France comparativement à l'Allemagne ou à la Suisse

Pour autant, « un niveau conséquent de recettes fiscales locales n'est pas garant d'une plus grande autonomie fiscale »²⁶. La part des recettes fiscales locales dans le total des recettes locales de la France (52 %) est ainsi relativement proche de celle observée en Suisse (54 %) ou en Allemagne (59 %).

26 Jean-Thomas Lesueur et Stanislas Boutmy, précités

Graphique 8 : Part des ressources autonomes et des recettes fiscales dans le total des recettes locales (en %)



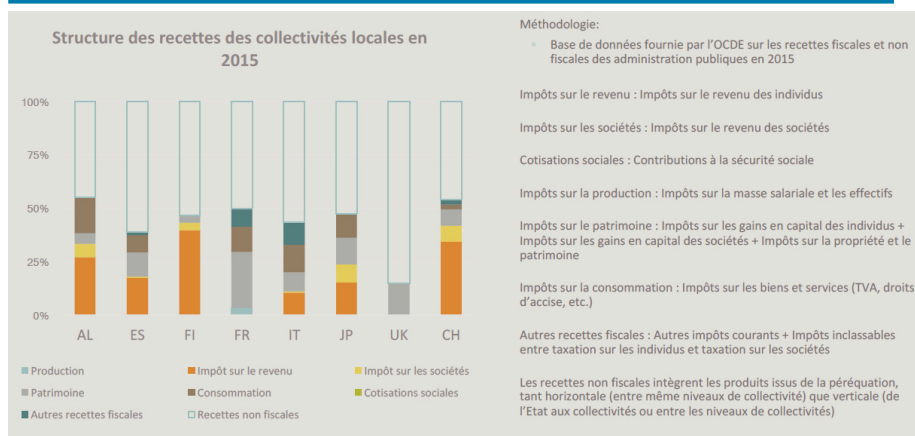
Source : THOMAS MORE et ACOFI

Par ailleurs, le graphique croisant la part des recettes fiscales locales dans le total des recettes locales et la part des ressources autonomes (celles dont les collectivités locales peuvent fixer le niveau), montre que des pays décentralisateurs comme l'Allemagne ou la Suisse ne disposent que d'une faible autonomie fiscale comparativement à la France ou à l'Italie, et dépendent donc pour une grande part, des transferts de l'État. Ce constat fait dire à certain.e.s élu.e.s qu'il est inutile de s'arc-bouter sur l'autonomie fiscale des collectivités qui est un débat en trompe-l'œil car ce qui importe avant tout, c'est l'autonomie financière. Certain.e.s vont plus loin en soulignant que « l'autonomie locale réside davantage dans le plein exercice de leurs compétences par des collectivités responsables devant les citoyens que dans leur seul financement »²⁷.

²⁷ Jean-Thomas Lesueur et Stanislas Boutmy, précités.

3. Des recettes fiscales locales françaises de type patrimonial quand elles sont assises principalement sur l'impôt sur le revenu dans la plupart des pays

Graphique 9 : Structure des recettes des collectivités locales en 2015 (en %)



Source : THOMAS MORE et ACOFI, OCDE.

La France se distingue également de ses partenaires européens par des recettes fiscales des collectivités locales assises pour plus de la moitié sur des impôts patrimoniaux (ou impôts de stock), alors que la plupart des autres pays privilégient surtout les impôts de flux, assis sur les revenus des particuliers et des entreprises. En Allemagne et en Espagne, près de la moitié des recettes fiscales locales vient ainsi de l'impôt sur le revenu, la proportion passant à 64 % en Suisse et à 85 % en Finlande, quand elles ne jouent aucun rôle dans la fiscalité locale en France.

Entre 1985 et 2015, parmi les quatre pays ayant concédé de nouvelles recettes fiscales à leurs collectivités, l'Espagne et le Japon ont vu une augmentation de l'impôt sur le revenu dans leur panier de ressources, tandis que ce dernier continuait à ne pas figurer dans les recettes locales de la France et du Royaume-Uni²⁸.

Le choix du mode de financement des recettes locales est une question ardue car elle nécessiterait de passer en revue les avantages et les inconvénients en termes économiques, de l'impôt sur le revenu et des impôts de type patrimonial (rendement, recouvrement, progressivité, visibilité, stabilité, dynamisme, etc.). On peut toutefois remarquer que là où l'impôt sur le revenu constitue la principale source de recettes fiscales locales, il est du fait de sa forte visibilité, mieux accepté par les citoyens qui ont intégré le fait qu'ils elles

²⁸ Jean-Thomas Lesueur et Stanislas Boutmy, précités.

financent les collectivités locales. En même temps, leurs exigences en termes de disponibilité des services publics est plus importante vis-à-vis de l'exécutif local.

F - Les spécificités de l'Outre-mer

Malgré des situations différentes entre les territoires, la situation financière dégradée des collectivités, des départements et régions d'outre-mer (DROM²⁹) renvoie à un contexte économique et social difficile (faible revenu par habitant.e, taux de pauvreté élevé, fort dynamisme démographique...). De fait, la fiscalité directe locale y est moins importante que dans l'Hexagone. Cette faiblesse reflète pour partie l'absence d'actualisation des bases cadastrales de la part des services de l'État (voir l'absence totale de cadastre), qui s'avèrent très lacunaires pour certaines zones de Guyane par exemple, et génère un important manque à gagner. Elle traduit par là même une moindre capacité contributive des contribuables et les difficultés de recouvrement de certains impôts locaux du fait d'une paupérisation croissante et de l'importance des constructions illégales. M. Georges PATIENT, sénateur de Guyane, relève ainsi que dans les DROM, les produits des impôts directs sont inférieurs de 20 à 40 % à ceux des communes de l'hexagone.

Ce faible poids de la fiscalité locale n'est que partiellement compensée par la fiscalité indirecte, tandis que la baisse des dotations de l'État requiert de trouver de nouvelles ressources pour équilibrer les budgets. En dehors de la fiscalité indirecte de droit commun, les DROM bénéficient en effet d'une fiscalité spécifique, avec notamment l'octroi de mer et la taxe spéciale sur la consommation (TSC), en lieu et place de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) s'appliquant en métropole. L'octroi de mer est la taxe indirecte la plus importante. Elle est perçue par les communes et les régions d'outre-mer. Son taux est voté par les Conseils Régionaux et son produit réparti selon des critères principalement liés

²⁹ L'article 72-3 de la Constitution énumère les collectivités territoriales ultramarines et synthétise la répartition actuelle sur le plan institutionnel entre les départements et les régions d'Outre-mer, DROM, (Martinique, Guyane, La Réunion, Guadeloupe et Mayotte depuis 2011) régis par l'article 73 de la Constitution, soumis en principe au droit commun ; Les collectivités d'outre-mer, COM, (Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Polynésie-Française et Wallis-et-Futuna) régies par l'article 74 de la Constitution, disposant chacune d'un statut, qui doit être adopté par une loi organique après avis de l'assemblée délibérante. Les Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) et Clipperton, collectivités *sui generis* dépourvues de populations permanentes et régies par des lois ordinaires spécifiques. La Nouvelle-Calédonie, collectivité *sui generis* régie par le titre XIII de la Constitution (articles 76 et 77), et jouissant d'un statut particulier fixée par une loi organique. Les lois et règlements de la République sont en principe applicables de plein droit dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM) régis par l'article 73 de la Constitution, mais la rédaction de cet article étend le champ des possibles en précisant que ces lois et règlements « peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi et par le règlement ». S'agissant des Collectivités d'Outre-mer (COM) régies par l'article 74 de la Constitution, chacune de ces cinq collectivités dispose d'un statut différent, fixé par une loi organique, qui leur permet de disposer « d'une autonomie de gestion » plus ou moins large. Les situations sont donc très diverses d'une collectivité à une autre en termes de compétences exercées.

à la population. De son côté, la TSC est appliquée dans les départements d'outre-mer et répartie entre les différents niveaux de collectivités.

Du fait de leurs spécificités, les DROM ont des charges élevées. Il y a un rattrapage sur les dernières années mais le niveau d'infrastructures publiques et d'équipements structurants demeure bien en-deçà de ce qu'on observe dans l'Hexagone. Malgré des dispositifs de péréquation adaptés, consistant à leur allouer une part de financement supérieure à leur poids démographique, la Cour des comptes note qu'à champ comparable, les dotations de péréquation verticale y sont inférieures à ce qu'elles sont dans l'Hexagone (ce qui n'est pas le cas de la péréquation horizontale)³⁰.

Une mise à jour des bases d'imposition constituerait l'un des principaux leviers pour restaurer les recettes des collectivités territoriales. L'amélioration des dispositifs de dotations et de péréquations actuels irait dans le même sens³¹.

Ce bref constat ne saurait bien entendu épuiser le sujet de la fiscalité locale des collectivités d'outre-mer qui mériterait à lui seul un rapport spécifique, tant il s'avère complexe au regard des particularismes locaux.

G - Les dégrèvements et les compensations

Régulièrement, mais plus fortement depuis le début des années 2000, pour tenir compte notamment de la situation des personnes fragiles ou d'engagements électoraux, l'État décide l'exonération ou la suppression de tout ou partie d'impôts ou de taxes qui jusqu'alors, alimentaient les caisses des collectivités locales.

Pour atténuer, voire neutraliser l'effet de ces décisions, il utilise deux dispositifs : la compensation ou le dégrèvement. Mais leur incidence sur les budgets des collectivités locales n'est pas la même :

- avec le dégrèvement, la somme reversée en compensation par l'État à la collectivité continuera à évoluer annuellement sur la base des taux décidés par la collectivité. L'impact pour elle est donc quasiment neutre ;
- avec les compensations, la somme reversée en compensation par l'État à la collectivité est figée. Elle restera toujours la même que celle versée l'année n-1 de ladite compensation, sans évolution dans le temps. À terme, la collectivité locale y perd donc.

30 Cour des comptes – Le Finances publiques locales (rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics) – Octobre 2017.

31 Georges PATIENT – Les pistes de réforme des finances des collectivités locales des départements et régions d'outre-mer – 19 août 2014.

Tableau 2 : Répartition des dégrèvements et des compensations par type d'impôts en 2016 (en milliards et en %)

Source : DGCL

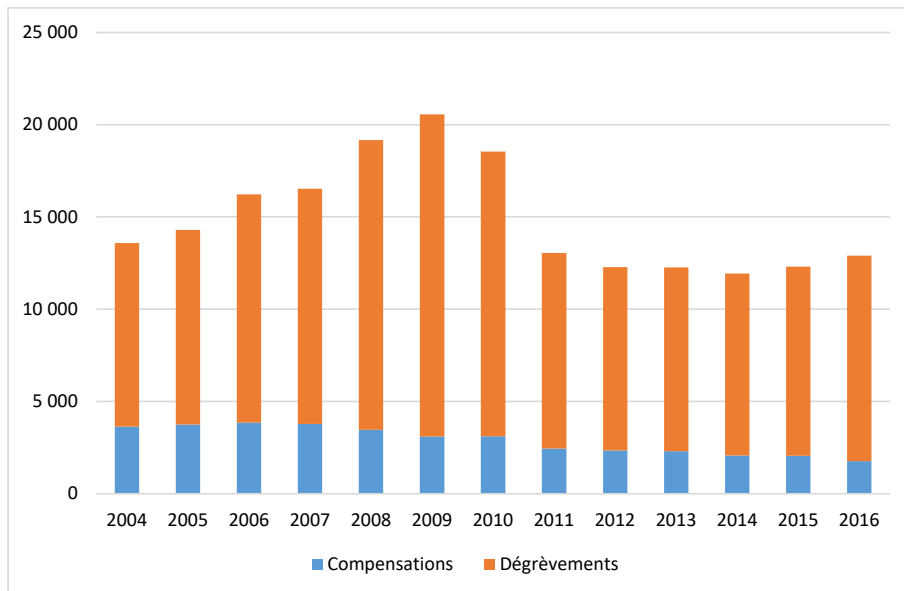
	En milliards		En %
	Compensations et dégrèvements	Total des impôts locaux	Part
	(1)	(2)	(1)/(2)
Taxe d'habitation	5,1	21,9	23%
Taxes foncières	1,9	32,9	6%
Impôts économiques	5,9	26,5	22%
Total	12,9	81,4	16%

En 2016, les dégrèvements et compensations d'exonération s'élevaient à 12,9 milliards, dont 11,2 milliards au seul titre des dégrèvements. Ils représentaient 13,6 % de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités locales et 16 % du produit des taxes ménages et des impôts économiques. Néanmoins, toutes les collectivités ne sont pas logées à la même enseigne : en 2014, cette part qui se limitait à 15 % pour les Communes et les Départements, atteignait 22 % pour les Intercommunalités et 26 % pour les Régions.

Les dégrèvements et compensations ont été en forte hausse entre 2004 et 2009, des considérations sociales mais aussi parfois catégorielles, conduisant à exonérer certain.e.s citoyen.ne.s d'un nombre croissant d'impôts et taxes. Ils ont cependant connu un repli significatif en 2011 du fait de la mise en place de la réforme de la fiscalité locale et sont repartis de l'avant en 2015 et 2016, un mouvement qui risque de s'amplifier au vu de la prochaine exonération pour 80 % des ménages de toute taxe d'habitation, voire de sa suppression totale en 2020³².

³² Antoine Homé, maire de Wittenheim, vice-président de Mulhouse Alsace Agglomération, conseiller régional d'Alsace, rapporteur de la commission des finances et de la fiscalité locale de l'AMF, le 13 décembre 2017.

Graphique 9 : Évolution des compensations et des dégrèvements (en millions d'euros)



Source : DGCL

La plupart des élu.e.s locaux.ales ont exprimé leurs inquiétudes quant à cet accroissement du volume des compensations et des exonérations en soulignant :

- le poids excessif des dégrèvements et compensations, atteignant pour certaines collectivités locales le quart de leur panier fiscal, ce qui entame leurs marges de liberté et fragilise leurs ressources. C'est plus particulièrement le cas des compensations qui hypothèquent la réalisation de leurs futurs budgets ;
- au-delà de la seule question budgétaire, leur ampleur qui fait qu'on s'éloigne du principe de l'égalité devant l'impôt, tel qu'il est décrit dans l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. À ce titre, certain.e.s élu.e.s ³³pointent l'absence d'une contribution même minimale du.de la citoyen.ne à la vie locale conduisant à distendre le lien entre le.la bénéficiaire d'équipements et de services publics et l'autorité locale compétente.

³³ Auditions de Denis Badré, vice-président du Grand Paris Seine Ouest et vice-président de la commission des finances de France Urbaine, le 25 octobre 2017, et de Antoine Homé précité.

H - La question des péréquations

1. De fortes inégalités territoriales

La question des inégalités territoriales est traditionnellement au cœur des politiques d'aménagement des territoires et la fiscalité est utilisée depuis de nombreuses années comme un moyen privilégié de l'action économique et sociale. Les ressources et les dépenses des collectivités territoriales sont en effet inégalement réparties compte tenu des caractéristiques démographiques, économiques, sociales et environnementales propres à chaque territoire. L'obsolescence des bases cadastrales utilisées pour le calcul des impôts fonciers locaux acquittés par les ménages et les entreprises, contribue également à de fortes inégalités entre les contribuables. Ces disparités régionales, observées notamment à travers les PIB par habitant.e publiés par l'INSEE, sont amplifiées à un niveau plus fin, entre départements et communes, mais aussi entre les grandes métropoles qui captent une part croissante de la richesse nationale, et le reste du territoire. Le quart Nord-Est de la France, qui a subi de plein fouet la désindustrialisation sans bénéficier parallèlement du développement d'une économie résidentielle basée sur le tourisme et l'accueil des retraité.e.s, a ainsi décroché par rapport au reste du pays.

C'est pourquoi des mécanismes de redistribution au bénéfice des zones les moins favorisées, permettent un rééquilibrage territorial. La loi prévoit notamment des mécanismes de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales dans l'objectif de concilier les principes de leur libre administration et celui d'égalité des contribuables devant les charges publiques. Au-delà du simple rééquilibrage, l'objectif est bien d'améliorer les services rendus aux contribuables et faire en sorte qu'ils.elles bénéficient sur l'ensemble du territoire français, d'un niveau de services comparable en lien avec leurs capacités contributives.

2. Les péréquations verticale et horizontale

On distingue deux types de péréquation :

- la *péréquation « verticale »* qui consiste à moduler les dotations versées par l'État aux collectivités en fonction de critères de ressources et de charges ou de contraintes spécifiques décidées par l'État;
- la *péréquation « horizontale »* qui consiste à prélever une fraction des ressources fiscales des collectivités les plus riches pour les reverser aux collectivités les plus défavorisées.

Ainsi en 2016, le total des sommes versées au titre de la péréquation verticale s'élève à 7,6 milliards en 2016, contre 3,2 milliards pour la péréquation horizontale. La péréquation verticale se traduit par le transfert aux collectivités de la « dotation globale de fonctionnement » (DGF), qui se décompose en une part forfaitaire, c'est-à-dire d'un tronc commun perçu par toutes les collectivités bénéficiaires (mais dont les modalités de calcul diffèrent selon les niveaux de collectivités), et une part destinée à la péréquation, constituée de dotations différentes selon le type de collectivité (dotation d'intercommunalité, dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale pour les communes, dotation de péréquation urbaine pour les départements etc.).

La répartition des dotations de péréquation est basée sur des indicateurs de charge (population, superficie, nature urbaine ou rurale, pourcentage de logements sociaux, nombre d'élèves scolarisé.e.s, etc.) variables selon le niveau de collectivité³⁴, et de ressources (potentiel fiscal, potentiel financier)³⁵.

Jusqu'en 2010, la *péréquation horizontale* opérée entre collectivités reposait essentiellement sur le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et les fonds départementaux de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation. Suite à la disparition de la taxe professionnelle en 2010, quatre nouveaux fonds de péréquation à l'intention des collectivités ont été créés³⁶.

La loi de finance pour 2014 a également créé le fonds de solidarité des départements de la région Ile-de-France (FSDRIF) et un fonds de solidarité pour les départements.

34 Pour les communes : le revenu par habitant.e, le pourcentage de logements sociaux, le taux de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL), l'existence de zones franches urbaines (ZFU) ou de zones urbaines sensibles (ZUS), le nombre d'élèves scolarisé.e.s. Pour les départements : le nombre de bénéficiaires sociaux.ales et le kilométrage de voirie. Pour les régions : les effectifs des lycées et de la formation professionnelle, ainsi que la superficie.

35 Le potentiel fiscal est le produit des taux moyens d'impositions par les bases fiscales (taxes d'habitation et taxes foncières) propres à chaque collectivité. Il fait néanmoins l'objet de critiques car basé sur des bases cadastrales obsolètes dans le cas des impôts fonciers, il ne reflète pas la capacité contributive des résident.e.s. Le potentiel financier s'entend comme la somme du potentiel fiscal et de la DGF, diminuée de la contribution de la collectivité à la baisse des dotations de l'État, intervenue à partir de 2014.

36 Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçu par les départements, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), le fonds national de péréquation sur la CVAE des départements et le fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse.

Tableau 3 : Masses financières consacrées aux péréquations verticale et horizontale en 2016 (en millions d'euros et en %)

	Montants (en millions d'euros)	En %
TOTAL PEREQUATION VERTICALE	7 595	70,5
Dotation de péréquation des régions	193	1,8
Dotation de fonctionnement minimale (DFM)	823	7,6
Dotation de péréquation urbaine (DPU)	640	5,9
Dotation d'intercommunalité	1 569	14,6
Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)	1 911	17,7
Dotation de solidarité rurale (DSR)	1 242	11,5
Dotation nationale de péréquation (DNP)	794	7,4
Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	423	3,9
TOTAL PEREQUATION HORIZONTALE	3 179	29,5
Fonds de péréquation des ressources des régions	87	0,8
Fonds de péréquation des DMTO	573	5,3
Fonds CVAE des départements	83	0,8
Fonds de solidarité des départements de la région d'Ile-de-France (FSDRIF)	60	0,6
Fonds de solidarité en faveur des départements	423	3,9
Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	1 000	9,3
Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF)	290	2,7
Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation	663	6,2
TOTAL GENERAL	10 774	100,0

Source : DGCL

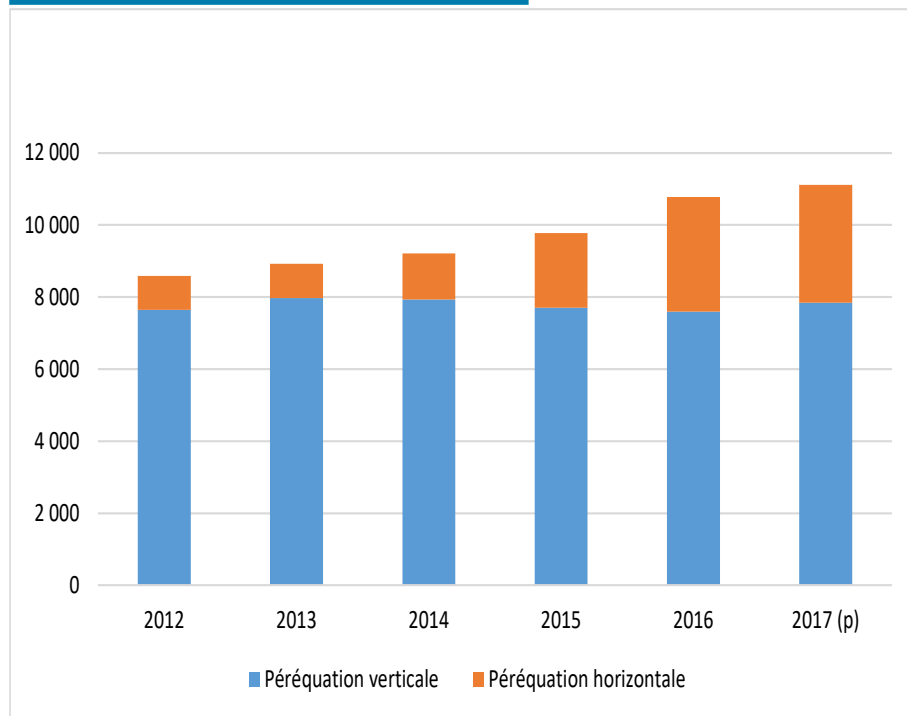
3. L'absence de véritable évaluation du système

On compte au total 16 fonds de péréquation différents, avec chacun ses propres règles, de sorte de l'aveu même des représentant.e.s de l'administration fiscale, que « seuls quelques experts s'y retrouvent ». La plupart des élu.e.s se rallient à ce constat. La multiplication des critères d'éligibilité et de répartition (potentiel fiscal, potentiel financier, effort fiscal, ressources par habitant.e, etc.) et les limites inhérentes à chacun d'entre eux, rendraient difficile l'établissement d'un diagnostic sur le dispositif en place, qui pourtant manque cruellement³⁷. Ainsi, le potentiel fiscal, basé sur des bases cadastrales obsolètes s'agissant du foncier, ne reflète pas véritablement la capacité contributive des résident.e.s. À l'instar de ce qui peut exister en matière d'inégalités de revenus, il semble manquer un indicateur, du type indice de Gini³⁸ ou taux de pauvreté (mesuré par exemple par le rapport entre les 10% ou les 20% des communes les plus pauvres et 10% ou les 20% les plus riches) permettant de mesurer les inégalités avant et après péréquations.

³⁷ Matthieu Houser, précité.

³⁸ L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de salaires (de revenus, de niveaux de vie...). Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie... seraient égaux. À l'autre extrême, il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les salaires (les revenus, les niveaux de vie...) sauf un, seraient nuls. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

Graphique 10 : Évolution des montants consacrés aux péréquations verticale et horizontale (en millions d'euros)



Source : DGCL

Depuis 2014, on observe une montée en puissance des dispositifs de péréquation horizontale, qui représentent désormais près de 30 % de l'ensemble des péréquations, contre 10 % en 2012. C'est plus particulièrement le cas du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)³⁹. Cette situation a d'autant plus d'impact quand elle concerne des collectivités qui, en parallèle, subissent une baisse de leur dotation.

³⁹ Mis en place en 2012 et reposant sur une assiette de ressources très large, il constitue le principal mécanisme de péréquation horizontale au niveau du bloc communal.

Dans son rapport d'octobre 2016 sur les « Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements », la Cour des comptes montrait que du fait de leur poids important, les dotations forfaitaires contribuaient à entretenir les disparités de richesse et de dépenses entre les communes. Elle suggérait ainsi d'intensifier les dispositifs péréquateurs tout en recommandant d'évaluer leur efficacité et l'articulation entre péréquations verticale et horizontale.

Il semble important de conserver un système mixte de péréquations, horizontale et verticale⁴⁰. Des élu.e.s suggèrent de revoir le système de péréquation en vigueur, de sorte que l'État prenne véritablement à son compte cette charge régalienne, en évitant la péréquation horizontale qui à moyens constants, « revient à dépouiller les uns pour donner aux autres », selon Thierry CARCENAC, au profit d'un renforcement de la péréquation verticale permettant le paiement du reste à charge⁴¹. Une possibilité consisterait notamment à prendre en compte la moyenne nationale du coût par habitant.e des allocations individuelles de solidarité (RSA, prestation de compensation du handicap, allocation personnalisée autonomie), les départements au-dessus de la moyenne recevant une compensation péréquatrice de la part de l'État⁴².

D'autres élu.e.s et expert.e.s soulignent que la péréquation ne peut s'inscrire en dehors de toute logique de responsabilisation qui sous-tend l'évolution de la gestion financière publique. En d'autres termes, les collectivités moins bien dotées qui bénéficient des péréquations peuvent ne pas être incitées à fournir des efforts supplémentaires pour renforcer leur potentiel fiscal. A l'inverse, les collectivités mieux dotées financièrement et qui subissent une perte de ressources du fait de la péréquation, peuvent hésiter à renforcer leurs offres de services aux ménages et aux entreprises.

La réussite de la péréquation passe cependant par son acceptation par toutes les parties prenantes⁴³, comme l'illustre le cas du Japon où les charges et les ressources des collectivités sont évaluées tous les ans et où il existe un véritable consensus sur les critères d'attribution.

La question des péréquations est ainsi un des sujets les plus débattus mais il est aussi l'un de ceux où se fait le plus sentir le manque d'évaluation du système en général et des nombreux dispositifs qui le composent.

40 Etienne BLANC, précité.

41 Auditions de Thierry Carcenac, ex-président du département du Tarn, et de Jean-René Lecerf, président de la commission des finances locales de l'ADF, le 20 septembre 2017.

42 Jean-René Lecerf, précité.

43 Auditions de Jean-Thomas Lesueur de l'institut Thomas More, et de Stanislas Boutmy de la société Acofi, le 4 octobre 2017. Institut Thomas More, « Réforme territoriale : quelles collectivités ? Quelles compétences ? Quels moyens ? », décembre 2014.

I - Autonomie fiscale, autonomie financière et marge d'action

1. Les grands principes

Graphique 11 : Distinction entre autonomie fiscale et autonomie financière



Source : Institut Thomas MORE, ACOFI

Si les collectivités locales n'ont pas la capacité de décider la création ou la modification d'un impôt, qui relève exclusivement du domaine parlementaire, elles ont la possibilité de recourir à l'impôt pour financer leurs dépenses. Cette autonomie financière des collectivités territoriales, qui existe de fait depuis les grandes lois de décentralisation des années 80, a été consacrée lors de la réforme du 28 mars 2003, par l'introduction dans la Constitution, d'un article 72-2 avec les dispositions suivantes :

- les collectivités «bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement» ;
- elles «peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures» et la loi peut les autoriser, dans certaines limites, à en fixer l'assiette et le taux ;
- «les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources» ; notamment, le niveau de ces recettes ne peut être inférieur à leur niveau constaté au titre de l'année 2003 ;
- enfin, tout nouveau transfert de compétences doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles consacrées à l'exercice de la compétence transférée par l'État.

Le principe même de l'autonomie financière des collectivités territoriales renvoie donc au fait que ces dernières perçoivent des ressources propres dont elles peuvent jouir librement, et qui constituent une part déterminante de leurs ressources, fixée aux valeurs observées en 2013 (bien que ce niveau ait évolué depuis) : 60,8 % pour les communes, 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions. La notion de ressources propres est précisée dans la loi organique du 29 juillet 2004, qui dans son article 3, dispose que « les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ». Autrement dit, les ressources fiscales propres des collectivités englobent à la fois les impôts locaux sur lesquels les collectivités ont ou non un pouvoir de taux, et les redevances pour services rendus⁴⁴.

Un indicateur de suivi annuel de l'évolution de la situation a été créé afin de vérifier le ratio des ressources propres des collectivités : ainsi, le Gouvernement transmet au Parlement, le 1er juin de chaque année, un rapport faisant « apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources, ainsi que ses modalités de calcul et son évolution ». En pratique, ce ratio rapporte les ressources fiscales des collectivités, c'est-à-dire les impôts locaux (taxes ménages et entreprises), les autres contributions (DMTO, TEOM, TICPE, etc.) et les transferts financiers de l'État, au total des ressources (ressources fiscales et transferts financiers de l'État, hors emprunts).

La hausse quasi continue de ces ratios semble accréditer l'idée d'un accroissement de l'autonomie financière des collectivités territoriales bien qu'il existe encore de fortes disparités entre elles. Ainsi en 2015, les régions avaient le ratio le plus faible, de 62,5 % contre 68,6 % pour le bloc communal et 70,9 % pour les départements. Ce constat doit cependant être nuancé car ce ratio englobe les transferts d'impôts de l'État sur lesquels les collectivités n'ont aucune prise. Il ne faut donc pas confondre autonomie financière et autonomie fiscale. L'autonomie financière des collectivités locales mesure l'ensemble des ressources à leur

⁴⁴ Entrent donc également dans cette catégorie, les impôts locaux territorialisés mais dont les taux sont fixés par le législateur, comme la CVAE, ainsi que les fractions d'impôts nationaux transférées à chaque collectivité pour financer ses compétences, comme la TICPE ou la TVA.

disposition et adaptées aux compétences exercées. En revanche, leur autonomie fiscale se mesure à leur capacité à mobiliser la fiscalité locale via la détermination de l'assiette, du taux et/ou des allègements.

D'autres ratios rapportant les seuls impôts locaux aux recettes totales des collectivités locales, peuvent donner une idée de l'autonomie fiscale des collectivités. Leurs évolutions semblent également attester une certaine avancée vers l'autonomie fiscale sur les cinq dernières années, au moins pour le bloc communal et les départements, sachant que le bloc communal a le ratio le plus élevé (43 % en 2016, contre 30 % pour les départements). En revanche, les régions ont un faible ratio (16 %), en stagnation sur la période récente⁴⁵.

Il convient d'ajouter qu'en matière d'autonomie, les textes législatifs concernent uniquement l'aspect ressources mais laissent de côté les dépenses alors que les collectivités locales n'en maîtrisent pas certaines, comme celles liées aux allocations de solidarité. Or, cela peut mettre en cause la notion d'autonomie financière, les recettes étant par avance en quelque sorte préemptées par certaines dépenses fortement contraintes. Le cas type étant celui des dépenses des départements pour le RSA.

2. Une autonomie de fait très encadrée

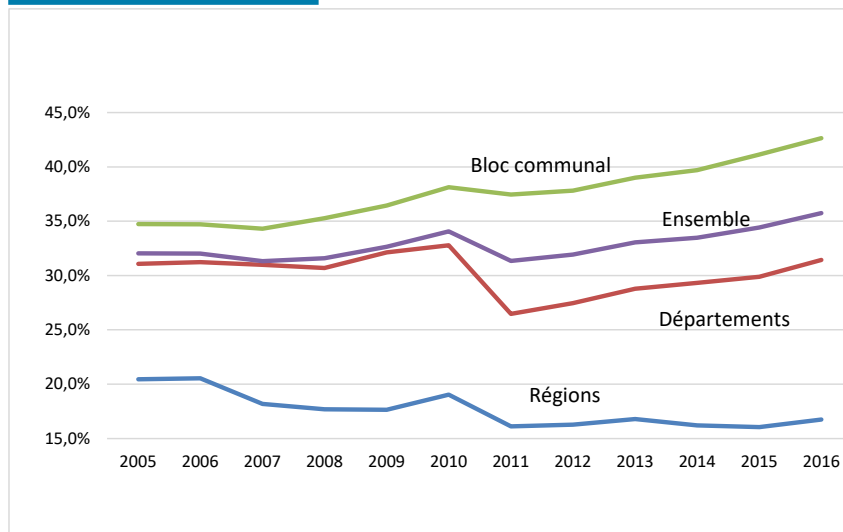
En pratique, les collectivités n'ont pratiquement pas de pouvoir d'assiette qui, sous réserve de quelques possibilités d'exonérations, est déterminé par la loi. Par contre, elles peuvent fixer le taux de certains impôts fonciers (taxe d'habitation, taxes foncières sur le bâti et le non bâti, TEOM), de la TICPE et des DMTO, bien que ces prérogatives soient très encadrées afin d'éviter des disparités trop importantes entre contribuables et entre collectivités locales. La loi institue ainsi des taux-plafonds pour la taxe d'habitation et les deux taxes foncières, au-delà desquels il est interdit d'aller⁴⁶. La variation des taux est elle-même strictement bornée de manière à éviter des transferts de charge entre contribuables. De son côté, c'est l'État qui détermine le taux de la CVAE et en répartit le produit entre les collectivités.

Avec la révolution numérique et informationnelle, certains facteurs de production ont acquis un caractère de mobilité radicalement nouveau, notamment sous forme de titre financier et via la création d'entités spécifiques. Cela contribue à fragiliser grandement l'autonomie fiscale des collectivités et leur marge d'action, dans la mesure où les assiettes et bases taxables sont sujettes à une forme de délocalisation, effective ou potentielle, dans une concurrence fiscale inter-territoriale d'ampleur et de nature nouvelle.

⁴⁵ À relever la rupture de séries en 2011 due à la suppression de la taxe professionnelle.

⁴⁶ Ils ne peuvent excéder 2,5 fois le taux moyen constaté l'année précédente soit pour l'ensemble du département soit au niveau national si ce dernier s'avère plus élevé.

Graphique 12 : Part des impôts locaux dans les recettes totales des collectivités locales (en %)



Source : DGCL

Beaucoup d'élu.e.s locaux.ales ont tenu à mettre en avant cette faible marge de manœuvre des collectivités en matière de fiscalité locale et donc à relativiser leur autonomie financière. La décentralisation à la française resterait ainsi marquée par un rôle encore déterminant de l'État, qui continue à fixer les taux et les assiettes de la quasi-totalité des impôts et taxes, assure des transferts financiers aux collectivités sous forme de dotations ou de transferts d'impôts nationaux et prend à sa charge une part significative de la fiscalité locale à travers les exonérations et les dégrèvements.

Ce qui fait dire à Philippe Bonnecarrere⁴⁷ que l'absence de véritable pouvoir de taux des Régions revient à ce que l'autonomie fiscale soit un vœu pieux. Pour lui, il existe ainsi une contradiction à prôner une plus grande autonomie fiscale tout en réclamant en même temps une quote-part des impôts nationaux (TVA, impôts sur le revenu, CSG), dynamiques et stables, pour financer leurs dépenses.

⁴⁷ Audition de Philippe Bonnecarrere, Sénateur du Tarn et ex-président de la communauté des communes de l'albigeois, le 18 octobre 2017.

Encadré 2

La taxe d'habitation et la révision des valeurs locatives

Une taxe au profit des communes

La taxe d'habitation est payée par les habitant.e.s, propriétaires ou locataires d'un local à usage d'habitation. Depuis la loi du 10 janvier 1980, les « conseils généraux, conseils municipaux et instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle ». Cette pratique est néanmoins très encadrée, via des taux plafonds, afin d'éviter de trop fortes disparités entre collectivités et entre contribuables. Jusqu'en 2010, la taxe d'habitation est perçue au profit des communes, des départements et des EPCI à fiscalité additionnelle ou mixte, puis au profit du seul bloc communal à partir de 2011. La collecte de la taxe d'habitation s'élevait à 22 milliards en 2016 et représentait près de 30 % des recettes fiscales du bloc communal. Son calcul dépend notamment de la surface du logement et du niveau de confort*.

Le problème de l'absence de révision des bases cadastrales

Dans son rapport public de 2009, la Cour des comptes soulignait *l'absence de révision générale des bases cadastrales depuis 1970* et leur nature *obsolète et inéquitable*, fixée au terme d'une procédure complexe et opaque. Si des progrès importants ont été accomplis depuis, avec notamment la finalisation de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, la révision touchant les locaux d'habitation pose toujours problème : les bases cadastrales, déconnectées des valeurs de marché, peuvent s'avérer largement sous-évaluées (plus rarement surévaluées), du fait notamment de fraudes lors des déclarations sur le confort des logements. Il existe ainsi de fortes distorsions entre les logements neufs et les logements anciens, ainsi que de fortes disparités entre les communes, qui conduisent à des inégalités importantes entre contribuables. Cette absence d'actualisation des bases constitue également un facteur de fragilité pour les budgets locaux car elle fait reposer le dynamisme principalement sur le rythme des constructions neuves ; les différences importantes de taux entre communes sont aggravées par l'existence de taux additionnels décidés par les départements et basés essentiellement sur les différences de potentiel fiscal de la contribution économique territoriale (CET).

La dernière tentative de révision des bases cadastrales remonte à une loi du 30 juillet 1990 mais n'a pas été mise en œuvre car elle aurait entraîné des transferts très importants entre contribuables. La loi de finances rectificative du 29 décembre 2013 avait à nouveau prévu une révision des bases cadastrales sur la base d'une expérimentation dans cinq départements, où les propriétaires bailleur.eresse.s déclaraient les caractéristiques de leurs biens. Mais elle n'a pas encore débouché sur une révision concrète des bases. Pourtant, selon l'administration fiscale qui dit disposer d'une bonne connaissance des surfaces d'habitation elle serait techniquement faisable et il semblerait que l'intégration des données issues du marché locatif soit possible en aménageant la déclaration de revenus.

Certains économistes préconisent de recourir aux valeurs vénales des biens lors de leur revente, pour calculer les valeurs locatives des locaux d'habitation**. Les impôts fonciers pourraient être assis sur le bail en cours ou le prix relevé lors de la dernière mutation à titre onéreux, avec une actualisation via les indices de prix et de loyers publiés par l'Insee et les chambres de notaires. Cette solution serait néanmoins difficile à mettre en œuvre car il y a beaucoup moins de ventes que de locations et attribuer une valeur vénale à un bien loué depuis longtemps est compliqué***

Pour sa part, la révision des bases d'imposition pour les locaux professionnels a bien abouti et devrait s'appliquer à partir de l'automne 2017. Désormais la valeur locative d'un local professionnel (VLP) est déterminée en fonction de l'état réel et représentatif du marché locatif et non plus sur la base des règles cadastrales de 1970. La VLP est calculée à partir d'une grille tarifaire, dans laquelle sont classés les locaux à usage professionnel ou commercial, en fonction de leur nature ou leur destination (par exemple, magasins et lieux de vente), eux-mêmes divisés en catégories, en fonction de leur utilisation et de leurs caractéristiques physiques (magasins de grande surface par exemple). Lors de leurs déclarations de résultats annuelles, les professionnels locataires de leurs locaux commerciaux doivent déclarer le montant du loyer annuel, charges et taxes non comprises. Depuis 2017, les valeurs locatives sont actualisées chaque année en fonction des valeurs de marché. Les simulations réalisées par la DGFIP sur les effets de cette réforme ont souligné l'importance de « grands gagnants » et surtout de « grands perdants », marquant parfois une contreperformance par rapport aux objectifs que se fixait le législateur, en favorisant notamment les grandes surfaces au détriment des petits commerces de centres villes par exemple. C'est pour remédier à de telles disparités qu'a été instauré un système dit de « planchonnement » visant à neutraliser les variations extrêmes, ainsi qu'un dispositif de lissage sur 10 ans.

Des exonérations et abattements significatifs

Si la taxe d'habitation est indépendante de la capacité contributive du contribuable, il existe de nombreux dispositifs correctifs, notamment à l'intention des ménages modestes. Ainsi, les foyers dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 10 700 euros pour un.e célibataire sont exonérés de toute taxe d'habitation. De plus, la taxe d'habitation est plafonnée pour certaines familles en fonction de leurs revenus de référence. Des exonérations touchent également certains organismes (établissements publics scientifiques, d'enseignement ou d'assistance, locaux affectés au logement des étudiant.e.s, etc.), les personnes invalides dans l'incapacité de travailler, les personnes de plus de 60 ans ou les veuf.ve.s dont les revenus n'excèdent pas un certain plafond. Pour éviter les effets de seuil liés à une légère hausse du revenu, il existe aussi depuis 2016, un dispositif de lissage de la première imposition à la TH. Au total, 40 % des ménages seraient déjà actuellement, totalement ou partiellement exonérés de TH.

La réforme de la taxe d'habitation dans la loi de finance 2018

La suppression d'un impôt peut être une bonne nouvelle pour les contribuables, mais elle peut également être une mauvaise nouvelle pour les citoyen.ne.s. En effet, les impôts et les taxes ayant pour objectif de financer l'action publique, si la suppression d'une recette ne s'accompagne pas d'un plan validé d'économies ciblées et assumées, qui n'entament pas la qualité ou la quantité des services publics, alors les citoyen.ne.s seront le plus souvent impacté.e.s à plus ou moins long terme, d'autant que cette révision peut amener une certaine perte de sens et c'est bien la crainte de très nombreux.euses élu.e.s locaux.ales qui voient dans cette réforme, un double risque :

- celui d'une perte d'autonomie fiscale puisque dans le cas présent, un impôt sur lequel les élu.e.s ont un minimum de prise, sera de fait transformé en un versement par l'État.
- celui d'une perte d'autonomie financière, les recettes concernées devant être prises en charge par l'État mais sous une forme qui n'est pas encore aujourd'hui totalement garantie.

Or dans ce domaine, l'histoire récente a enseigné la prudence aux élu.e.s locaux.ales pour lever leurs inquiétudes, le Gouvernement laisse entendre qu'il appliquera le mécanisme du dégrèvement, ce qui garantit une compensation qui évoluera dans le temps, mais ne sécurise pas pour autant le volume de ses autres modes d'intervention comme la DGF par exemple.

La loi de finances pour 2018 prévoit, en complément des exonérations déjà existantes, de dispenser 80 % du paiement de toute taxe d'habitation au titre de leur résidence principale des foyers fiscaux d'ici à 2020. Cet objectif sera atteint de manière progressive : 30 % en 2018, 65 % en 2019, puis 80% en 2020. Selon le gouvernement, « la réforme de la taxe d'habitation préserve l'autonomie financière des collectivités » car le principe du dégrèvement leur conserve le versement du produit fiscal sans leur faire perdre leur liberté de taux. En reconnaissant que « un impôt qui serait in fine payé par 20 % de la population, ce n'est pas un bon impôt », le président de la république envisage d'ores et déjà sa suppression totale à terme. Les élu.e.s locaux.ales ont ainsi été invité.e.s à réfléchir à un système visant à combler le manque à gagner pour les communes.

L'enjeu de la réforme de la taxe d'habitation est de taille compte tenu des sommes concernées. Le coût annuel pour l'État serait de 3 milliards en 2018, de 6,6 milliards en 2019 et de 10,1 milliards à partir de 2020. La suppression totale de la taxe d'habitation coûterait 8 milliards supplémentaires, soit un total de 18 milliards. D'après les calculs de l'OFCE, la taxe d'habitation représenterait en moyenne 662 euros par ménage en 2016 et 783 euros en excluant les ménages totalement exonérés.

Les recettes liées à la taxe d'habitation ont connu une croissance ininterrompue entre 2000 et 2016 (+ 120 % sur la période), principalement générée par l'augmentation des taux, soit une expansion deux fois plus rapide que celle du revenu disponible des ménages. La part de la taxe d'habitation dans le revenu des ménages est ainsi passée de 1 % en 2000 à 1,4 % en 2016.

Des effets redistributifs attendus

Mécaniquement, l'exonération de taxe d'habitation pour 80 % des ménages entraînerait une diminution de moitié de son poids dans le revenu disponible, à 0,7 % du PIB. Si sa suppression n'entraîne pas la création d'un nouvel impôt ou l'augmentation des prélèvements existants, alors cette politique aurait des effets redistributifs conséquents en termes de pouvoir d'achat mais essentiellement pour les classes moyennes. Selon l'OFCE, les ménages dont le niveau de vie est compris entre le 4^{ème} et le 8^{èmes} déciles, bénéficieraient d'un gain moyen compris entre 410 et 520 euros par an et par ménage, soit un niveau 4 à 5 fois supérieur au 1^{er} et au dernier décile. Les différences seraient également marquées entre les territoires****. Les gains seraient ainsi relativement importants pour les contribuables localisé.e.s sur la façade méditerranéenne et dans les départements frontaliers du Nord-est, où le montant de la taxe d'habitation par ménage est élevé.

Les pistes de réforme

Dans ce cadre, la suppression intégrale de la TH à terme, accentue le problème de la compensation et nécessitera probablement une révision d'ensemble de la fiscalité locale. Une des pistes évoquées est de transférer aux communes et aux intercommunalités une fraction d'un impôt national (impôt sur le revenu, TVA, CSG) mais ce choix nécessiterait la mise en place de péréquation afin d'éviter certains effets pervers comme le dumping territorial dont le résultat risquerait d'aggraver les inégalités.

On pourrait donc attribuer aux communes une partie de la taxe foncière dévolue aux départements afin de prendre en charge leur action sociale dans la mesure où ces derniers bénéficient effectivement d'une fraction de la CSG ou de la CRDS. Un tel glissement pourrait néanmoins s'avérer insuffisant car le montant de la taxe foncière reçue par les départements s'élevait à 14 milliards en 2016, soit un niveau inférieur aux 18 milliards que collecte la taxe d'habitation.

*Pour chaque logement, l'administration calcule une « surface pondérée totale » multipliée par un tarif au mètre carré variable selon huit éléments de confort, allant de « somptueux » à « délabré ». Ce tarif correspond à la valeur locative du logement en 1970, dernière date de révision systématique des bases cadastrales, multipliée par un coefficient de revalorisation voté chaque année par le Parlement, qui tient notamment compte de l'inflation et s'applique à l'ensemble du territoire.

** Alain Trannoy, précité.

*** Nathalie Biquart et Audran Le Baron, précités.

**** Foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 27 000 euros (43 000 pour un couple).

***** Les gains seraient compris entre 279 et 356 euros par habitant dans 60 % des départements.

II - LES COLLECTIVITES LOCALES ET LEURS COMPETENCES

« C'est bien servir la France et c'est renforcer la démocratie que de permettre à des élus de décider sur place des solutions à apporter aux problèmes qu'ils connaissent mieux que quiconque. C'est un premier pas vers cette nouvelle citoyenneté dont le gouvernement a fait son objectif primordial. » Par ces mots prononcés devant l'Assemblée Nationale, Gaston Defferre, alors Ministre de l'Intérieur, inscrit définitivement les grandes lois de décentralisation de 1982 comme un acte politique fort et déterminant, qui va bien au-delà de la seule question du découpage administratif du territoire national.

Depuis cet acte I de la décentralisation, les réformes d'ampleur différente se sont succédé : quelquefois fortes et transversales, relevant d'une réelle ambition politique, d'autres fois davantage prétexte à justifier des transferts de charges de l'État vers les collectivités locales. Mais quelle que soit leur envergure, toutes ont contribué à faire évoluer la nature et le périmètre des compétences des collectivités locales, renforçant du même coup leur responsabilité et leur impact sur la vie quotidienne des habitants.e.s. Mais accentuant aussi, et c'est un paradoxe, la méfiance des élu.e.s vis à vis de l'État, et l'incompréhension des citoyen.ne.s face à une organisation territoriale forcément plus compliquée puisque plus partagée.

A - Les réformes territoriales engagées

Depuis trois décennies, les collectivités territoriales ont connu des réformes successives qui ont modifié en profondeur leurs structures et leurs compétences. À partir des années 1980, les différentes lois de décentralisation, marquées par un désengagement progressif de l'État et un élargissement des pouvoirs locaux, en ont constitué des jalons essentiels. Les finances locales ont été le plus souvent au cœur des changements, avec pour objectif une responsabilisation financière croissante des acteur.rice.s locaux.ales. Il en a résulté la coexistence d'une multitude d'acteur.rice.s locaux.ales (régions, départements communes, sociétés d'économie mixte, associations, groupements d'intérêt public, entreprises, banques, etc.), doté.e.s de compétences partagées qui ont pu constituer une source de complexité pour les élu.e.s et les contribuables. L'expression de millefeuille territorial a pu ainsi traduire l'exaspération de certain.e.s devant cet enchevêtrement des compétences.

1. Les lois fondatrices de la décentralisation au début des années 80

Si la Constitution de 1958 affirmait déjà le principe de libre administration des collectivités territoriale, le processus de décentralisation n'a véritablement pris toute son ampleur que dans les années 1980 à travers ce qu'on appelle *l'acte I de la décentralisation*. Il s'est traduit tant un accroissement considérable des compétences des divers niveaux de collectivités territoriales, que par l'affirmation progressive des échelons régional et intercommunal.

Des pouvoirs exécutifs détenus jusque-là par les préfet.ète.s ont été transférés aux élu.e.s locaux.ales. La région est également devenue une collectivité territoriale à part entière. La loi du 10 janvier 1980 a notamment autorisé les conseils des collectivités locales à voter les taux des quatre grands impôts directs (taxe d'habitation, taxes sur le foncier bâti et non bâti, taxe professionnelle). Ont suivi les lois de décentralisation de 1982/1983, entraînant un transfert de certaines compétences de l'État aux collectivités, puis les lois de 1992 et de 1999 créant les communautés de communes en zone rurale et les communautés d'agglomération.

2. L'acte II de la décentralisation

L'acte II de la décentralisation s'est concrétisé par les lois de 2013 et 2014 qui ont réaffirmé le principe de l'autonomie des collectivités locales et défini les principes régissant la compensation financière liée aux transferts de compétence. Ces transferts ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales, ils ont dû s'accompagner d'un transfert de ressources. Les collectivités territoriales peuvent ainsi « recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures et la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ». En outre, il est stipulé que les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi prévoit enfin des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

3. Les lois MAPTAM et NOTRe de 2013 et 2014

Si les vagues précédentes de décentralisation avaient posé un certain nombre de grands principes fondateurs, la cohérence d'ensemble restait toutefois encore largement perfectible.

La loi MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) du 27 janvier 2014, puis la loi NOTRe relative à la nouvelle organisation du territoire de la République du 7 août 2015, avaient comme objectif de clarifier les compétences des collectivités territoriales en instaurant des chef.fe.s de file :

- la région pour le développement économique, la formation professionnelle, les aides aux entreprises et les transports, la biodiversité, la transition énergétique et l'agenda 21 ;
- le département pour l'action sociale, le logement social, l'aménagement numérique et la solidarité territoriale ;
- les communes pour la mobilité durable et la qualité de l'air.

Cette spécialisation des compétences par la loi NOTRe, s'est accompagnée de la suppression de la clause de compétence générale (permettant aux collectivités d'intervenir sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions) pour les régions et les départements. En revanche, elle a été conservée pour le seul bloc communal, qui constitue le véritable échelon de proximité.

D'autres dispositions visaient plus particulièrement à l'émergence d'une nouvelle architecture territoriale marquée par trois tendances lourdes :

- *la montée en puissance des intercommunalités*. Face aux contraintes budgétaires, la mutualisation des services est en effet très vite apparue comme un des principaux axes de rationalisation. Fin 2016, l'adhésion des communes à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est devenue obligatoire. En même temps, le nombre d'EPCI à fiscalité propre (qui disposent de tout ou partie des impôts locaux destinés aux communes) s'est réduit à 1266, soit moitié moins qu'en 2013. Des regroupements ont aussi eu lieu sous forme de communautés de communes, de communautés d'agglomération, de communautés urbaines, de syndicats de communes ou de métropoles.
- *la constitution de grandes métropoles*, en phase avec la métropolisation croissante des économies mondiales⁴⁸. Le périmètre et les compétences des métropoles ont été révisés pour aboutir in fine à la naissance de dix-neuf métropoles de droit commun⁴⁹ et de trois métropoles à statut spécifique (Lyon, Marseille-Aix et la métropole du Grand Paris mais dont l'émergence paraît plus compliquée).
- *le regroupement des régions*, qui a vu en France métropolitaine le passage de 23 régions à 13 au 1^{er} janvier 2016.

⁴⁸ Selon une étude de BPI-France, les agglomérations françaises capteraient 39 % de la population française, 51 % du PIB et 70 % des brevets.

⁴⁹ Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulouse, Tours et Toulon.

4. Les nouvelles dispositions de la loi de finances 2018

La Conférence nationale des Territoires, qui s'est tenue au Sénat le 17 juillet 2017, avait proposé quelques pistes concernant la refonte de la fiscalité locale qui ont été reprises dans la loi de Finances pour 2018 (PLF 2018), avec notamment :

- la création d'une « Agence nationale pour la cohésion des territoires », destinée à lutter contre les fractures territoriales (guichet unique du développement local, simplification de l'accès aux dispositifs en place, revitalisation des centres des villes moyennes) ;
- la lutte contre « l'inflation normative », avec l'objectif de supprimer deux normes pour toute nouvelle norme créée.

D'autres dispositions ont été détaillées dans la loi de finances 2018. La logique d'une baisse unilatérale des dotations, engagée depuis 2 ans, sera abandonnée au profit d'une démarche contractuelle entre l'État et les collectivités, visant à associer ces dernières aux efforts d'assainissement budgétaire. Leurs dépenses devront baisser de 13 milliards d'ici à la fin du quinquennat, au lieu des 10 milliards annoncés initialement. Les modalités de cette baisse seront détaillées dans le cadre d'une démarche contractuelle en vertu de laquelle l'État va signer un contrat avec chacune des 319 plus grandes collectivités, assorti d'un système de bonus-malus en cas de dérapage.

Par ailleurs, la loi de finances prévoit la suppression de la taxe d'habitation à l'horizon de 3 ans pour 80 % des foyers fiscaux. À ce jour, le mode de compensation du manque à percevoir des communes n'est pas encore arrêté, ce qui alimente l'inquiétude légitime des élu.e.s locaux.ales et des acteur.rice.s du développement territorial (comme les associations...), qui subiraient de plein fouet la baisse de la capacité financière des communes. Plusieurs pistes sont tout de même évoquées, parmi lesquelles celle du fléchage d'une part de la TVA aux communes, « sans leur faire perdre la liberté des taux », de manière à ce qu'elles conservent une marge d'autonomie fiscale. En revanche, les 450 millions du fonds exceptionnel de soutien aux régions de 2017 seront supprimés.

B - Les compétences des collectivités locales

1. Les compétences de la région

La région a progressivement vu ses compétences se renforcer dans nombre de domaines au fil des lois de décentralisation.

Elle joue un rôle majeur en matière de développement économique et d'innovation. Depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, la région dispose d'une compétence exclusive en matière économique ; elle adopte un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui fixe des orientations avec lesquelles devront être compatibles les actes des autres collectivités territoriales (art 2 de la loi) ; la loi confie à la région le monopole de la définition des régimes d'aides aux entreprises, hormis

les aides à l'immobilier d'entreprise (art 3 de la loi), qui relèvent des communes et des EPCI. La région anime les pôles de compétitivité.

La région, en matière de transports, est l'autorité organisatrice des transports régionaux de voyageur.euse.s (TER) et peut financer les infrastructures TGV. Autorité organisatrice des transports de plein exercice, elle dispose des compétences transport interurbain et transport scolaire depuis 2017 (les transferts sont en cours). Elle crée, exploite et aménage les ports de commerce et est prioritaire pour la prise en charge des aérodromes civils d'intérêt local. Selon l'ARF, « le transport est aujourd'hui le premier poste budgétaire des Régions ».

La région est compétente en termes d'enseignement secondaire et supérieur : construction, entretien et fonctionnement des lycées d'enseignement général, des lycées professionnels et des établissements d'enseignement agricole. Elle est également pour la formation professionnelle, l'apprentissage et l'alternance avec notamment les formations sanitaires et sociales, le service public régional de l'orientation, de la formation professionnelle et les problématiques de publics spécifiques (détenu.e.s, illettré.e.s, handicapé.e.s). Enfin l'animation des opérateur.ice.s du service public de l'emploi, hors pôle emploi, peut leur être déléguée.

Depuis la loi du 27 janvier 2014, la région est aussi autorité de gestion et de paiement des fonds structurels et des programmes européens. Elle pilote les politiques d'agriculture et de développement rural.

La région est, depuis la loi du 27 janvier 2014, cheffe de file en matière d'environnement. Elle a dans ce cadre, l'initiative pour créer des parcs naturels régionaux. Elle élabore les plans régionaux d'élimination des déchets industriels ainsi que le plan de prévention des déchets (art. 5 de la loi NOTRe et art. L. 541-13 du Code de l'Environnement). Enfin, quant à l'eau, la région remplit des missions d'animation et de concertation en matière de protection de la ressource en eau quand l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines devient un enjeu sanitaire et environnemental (art. L 211-7, C env.).

La région élabore, en vertu de la loi du 17 août 2015 (art. 10) un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, le SRADDET. Les documents d'urbanisme des autres collectivités territoriales doivent le prendre en compte dans un rapport de compatibilité. Elle contribue à l'élaboration et à l'exécution des contrats de plan, définissant les actions que l'État et elle-même s'engagent à mener de manière conjointe par voie contractuelle pour six ans (les contrats de plan en cours couvrent la période 2014-2020).

La loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale de la région mais lui donne compétence, au-delà de ses compétences obligatoires, pour « *Promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes* » (art. L4221-1 du CGCT modifié par la loi du 7 août 2015) ;

La région est par ailleurs chargée (art. L111-9 modifié par la loi du 28/02/2017) d'organiser, en tant que cheffe de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et

de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives : à l'aménagement et au développement durable des territoires ; à la protection de la biodiversité ; au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie ; à la politique de la jeunesse ; à l'intermodalité et à la complémentarité entre modes de transport, notamment à l'aménagement des gares ; au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

La région partage des compétences stratégiques avec d'autres collectivités : tourisme, logement, éducation populaire, numérique et santé.

2. Les compétences des départements

Le département a été conçu lors de l'Acte I de la décentralisation comme une collectivité assurant principalement des missions de gestion axée surtout sur les services, les politiques sociales et les actions de solidarité.

La loi MAPTAM de 2014 visait à clarifier le partage des compétences entre les divers niveaux de collectivités et la loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale des départements.

L'article L 3211-1, dans sa nouvelle rédaction, dispose que « le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge. Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes ».

L'article L.111-4 modifié par la loi NOTRe prévoit toutefois le maintien de compétences partagées entre les divers niveaux de collectivités territoriales en matière de culture, de sport, de tourisme, de protection des langues régionales, d'éducation populaire et des politiques en faveur de la jeunesse.

La loi MAPTAM a par ailleurs fait du département, la collectivité cheffe de file pour certaines compétences. Le département a ainsi charge d'organiser, en tant que chef de file (article L. 1111-9 du CGCT), les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à :

- l'action sociale, au développement social et à la contribution à la résorption de la précarité énergétique ;
- l'autonomie des personnes ;
- la solidarité des territoires.

Le département garde aussi la possibilité, dans des conditions définies à l'article L. 111-10 du CGCT, de contribuer au financement de projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou par leurs groupements, notamment des projets d'investissement en zone rurale.

Dans chaque département, l'État et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le département est chargé de l'aide et de l'action sociale. Il assume en particulier l'aide à l'enfance (protection maternelle et infantile, protection de l'enfance), l'aide aux personnes handicapées (politiques d'hébergement et d'insertion sociale, gestion de la prestation de compensation du handicap), ainsi que l'aide aux personnes âgées et dépendantes (création et gestion des EHPAD, aide au maintien à domicile, allocation personnalisée d'autonomie). Dans le domaine social, a aussi été confiée aux départements la gestion du revenu de solidarité active (RSA) créé par la loi du 1^{er} décembre 2008. Il élabore par ailleurs le plan départemental d'action pour le logement des plus défavorisés.e.s et gère le fonds de solidarité pour le logement (FSL). Selon l'ADF, les dépenses totales d'aide sociale représentent plus de 55 % des dépenses du budget primitif des Départements en 2017.

Le département a aussi en charge, en matière d'éducation, la construction, la rénovation et l'équipement des collèges, par la loi du 13 août 2004, il gère les agent.e.s, technicien.ne.s, ouvrier.ère.s et de service (TOS) travaillant dans les collèges et reste compétent pour les services de transport spécial des élèves handicapé.e.s vers les établissements scolaires.

Dans le domaine de l'aménagement, il a compétence pour l'équipement rural, le remembrement, l'aménagement foncier, la gestion de l'eau et la voirie rurale, en tenant compte des priorités définies par les communes. En matière de voirie, le département a la charge de l'investissement, de la gestion et de l'exploitation du réseau routier départemental. Il assure la gestion des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), en matière de sécurité civile.

3. Les compétences de la commune et des EPCI

La commune est la première pierre de l'édifice institutionnel de la République. Le.la maire exerce, au nom de l'État, des fonctions d'état civil ou électorales, et en tant qu'autorité municipale, un pouvoir de police administrative générale. Il .elle a qualité d'officier de police judiciaire et d'officier d'état civil. Le.la Maire est de ce fait la seule autorité déconcentrée de l'État à être élu.e, en raison de son double statut d'autorité (déconcentrée et décentralisée).

La commune conserve une clause de compétence générale pour ce qui concerne les affaires de la commune Elle est l'échelon d'administration territoriale de proximité, qui offre à ses habitant.e.s, les services du quotidien : ainsi notamment pour l'enseignement primaire (maternelle et élémentaire), l'urbanisme, le logement, la culture, le sport, (infrastructures et soutien aux clubs), l'aide à la vie associative, l'accès à certains services publics, la collecte

et l'élimination des déchets, la sécurité des biens et des personnes (via les SDIS, la police municipale), les transports locaux, la santé (Maisons de santé), l'aide sociale...

Les communes sont compétentes pour élaborer les documents réglementaires d'urbanisme, notamment les plans locaux d'urbanisme (PLU). Cette compétence peut désormais être transférée aux EPCI qui élaborent alors des PLUI (PLU Intercommunaux). Les maires délivrent les autorisations individuelles d'urbanisme, avec en particulier, les permis de construire (en leur nom ou au nom de l'État).

Les communes peuvent aussi intervenir en matière sociale, via les centres communaux d'action sociale (dont la création est facultative dans les communes de moins de 1 500 habitant.e.s depuis la loi NOTRe).

Les communes jouent aussi un rôle culturel, avec les bibliothèques, les musées, les établissements d'enseignement artistique (écoles municipales de musique ou de danse, création et entretien de théâtres municipaux, organisation de festivals).

Dans le domaine des sports et des loisirs, elles créent et gèrent les équipements sportifs publics (piscines, patinoires, stades) et/ou subventionnent des activités sportives.

De plus, la loi du 27 janvier 2014 a fait de la commune, la collectivité cheffe de file pour les services de proximité, de développement et de mobilité durable. En revanche, la loi NOTRe prévoit le transfert obligatoire à partir de 2020, des compétences en matière d'eau et d'assainissement aux EPCI à fiscalité propre (art ; L. 5216-5 et art. 64 de la loi), transfert que le premier ministre s'est engagé à rendre facultatif (reportant l'obligation à 2026 au plus tard).

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) relèvent de la cinquième partie du Code général des collectivités territoriales. Les EPCI à fiscalité propre lèvent l'impôt : métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes. Leurs compétences proviennent de transferts – obligatoires ou choisis – en provenance des communes. Les EPCI sans fiscalité propre (SIVOS, SIVU, SIVOM...) sont des groupements de coopération à objet plus restreint (eau, scolaire, déchets, électrification, aménagements hydraulique, transports etc.) qui résultent de la volonté de plusieurs communes de gérer en commun un ou plusieurs sujets particuliers. Les syndicats mixtes sont une autre forme d'EPCI sans fiscalité propre qui permettent des regroupements de différentes collectivités ou de collectivités avec d'autres structures. Leurs compétences sont restreintes à un objet défini en commun par ceux.elles qui les constituent.

La métropole exerce de plein droit, à la place des communes membres, des compétences en matière de développement économique et d'aménagement économique, social et culturel ; d'aménagement de l'espace métropolitain ; de politique locale de l'habitat ; de politique de la ville ; de services d'intérêt collectif ; de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie (art. L 5217-2,1). La métropole peut aussi exercer à l'intérieur de son périmètre, par convention passée avec le département ou la région, en leur lieu et place, des compétences de celui-ci ou de celle-ci, limitativement énumérées par la loi (art. L. 5217-2-IV et V). L'État peut par ailleurs déléguer par convention à une métropole qui en fait la demande, des compétences en matière de logement, ou

d'aménagement et de gestion d'infrastructures et/ou de grands équipements (art. L. 5217-2, II, III et VII).

Dans chaque région, une conférence territoriale de l'action publique (CTAP) réunissant tous les niveaux de collectivités, est chargée de favoriser *via* des débats et avis, un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics.

Le partage des compétences entre collectivités résultant des dernières évolutions législatives (fusion des communautés de communes, création des métropoles...) est en cours et n'est pas stabilisé. Les effets sur l'aménagement du territoire notamment, de ces lourdes modifications, sont donc loin d'être entièrement mesurables à ce stade, en particulier pour les ressources des collectivités.

C - Une dynamique des dépenses essentiellement portée par les dépenses de protection sociale

La ventilation des dépenses des administrations publiques locales (APUL) par grande catégorie selon leur finalité (affaires économiques, protection sociale, santé, etc.), illustre la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales⁵⁰. Elle pointe également les trois principaux postes de dépenses avec en tête, la protection sociale qui absorbe 19,4 % des dépenses des APUL (dont un quart est consacré à la vieillesse), devant les services généraux⁵¹ (19,3 %), les affaires économiques (18,6 %) et l'enseignement (14,7 %).

Entre 2006 et 2016, les dépenses de protection sociale des APUL, supportées essentiellement par le département chargé depuis 2014 de la gestion des allocations de solidarité, ont connu la croissance la plus soutenue (+4,1 % par an, +8 % pour les dépenses liées à la vieillesse). La satisfaction des besoins de protection sociale expliquerait ainsi à elle seule, 29 % de la hausse de l'ensemble des charges des APUL. Sinon, hormis les services généraux, la progression des dépenses viendrait surtout de l'enseignement (elles expliquent 15 % de cette hausse), des affaires économiques (12 %), plus particulièrement des transports, et à égalité, de la protection de l'environnement et des loisirs/culture et culte (chacun 8 %).

⁵⁰ Il existe bien une répartition des dépenses par fonction pour les différents niveaux de collectivité locale mais certains postes sont parfois regroupés ce qui rend difficile les comparaisons.

⁵¹ Il s'agit des dépenses de fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, des affaires financières et fiscales et des affaires étrangères.

Tableau 4 : Répartition des dépenses publiques de l'État et des administrations publiques locales (APUL) par fonction en 2016

	En milliards		En % du total		Croissance des dépenses des APUL en % (1) 2016/2006	Contribution à la croissance (2) 2016/2006
	Etat	APUL	Etat	APUL	APUL	APUL
	Total des dépenses	479	248	100,0	100,0	2,2
01 - Services généraux des adm. publiques	135	48	28,3	19,3	1,9	0,4
02 - Défense	43	0	8,9	0,0	0,0	0,0
03 - Ordre et sécurité publics	30	7	6,2	3,0	2,8	0,1
04 - Affaires économiques	65	46	13,6	18,6	1,3	0,3
dont : Transports	8	32	1,7	12,8	1,7	0,2
05 - Protection de l'environnement	3	18	0,6	7,4	2,6	0,2
dont : Gestion des déchets	0	11	0,0	4,4	3,4	0,1
06 - Logements et équipements collectifs	5	19	1,0	7,7	0,8	0,1
dont : Logements	3	2	0,7	0,9	2,7	0,0
dont : Équipements collectifs	1	13	0,3	5,1	1,0	0,1
07 - Santé	4	2	0,8	0,7	1,2	0,0
08 - Loisirs, culture et culte	5	23	1,0	9,2	2,0	0,2
09 - Enseignement	79	37	16,6	14,7	2,3	0,3
dont : Enseigne. préélémentaire et primaire	21	10	4,5	3,9	3,2	0,1
dont : Enseigne. secondaire	37	16	7,7	6,5	2,3	0,2
10 - Protection sociale	111	48	23,1	19,4	4,1	0,6
dont : Maladie et invalidité	0	8	0,0	3,0	8,0	0,1
dont : Vieillesse	61	7	12,8	2,9	2,2	0,1
dont : Famille et enfants	0	13	0,0	5,4	4,7	0,2
dont : Exclusion sociale	8	16	1,7	6,4	4,2	0,2

(1) Taux de croissance annuel moyen des dépenses entre 2006 et 2016 en %.

(2) La contribution à la croissance dépend à la fois du poids de chaque dépense dans le total et de son taux de croissance. Elle mesure donc le rôle de chaque dépense dans la croissance totale. Entre 2016 et 2006, les dépenses de protection sociale expliquent ainsi 0,6 point de croissance sur un total de 2,2, soit 29 % de la croissance des dépenses de l'ensemble des administrations publiques locales.

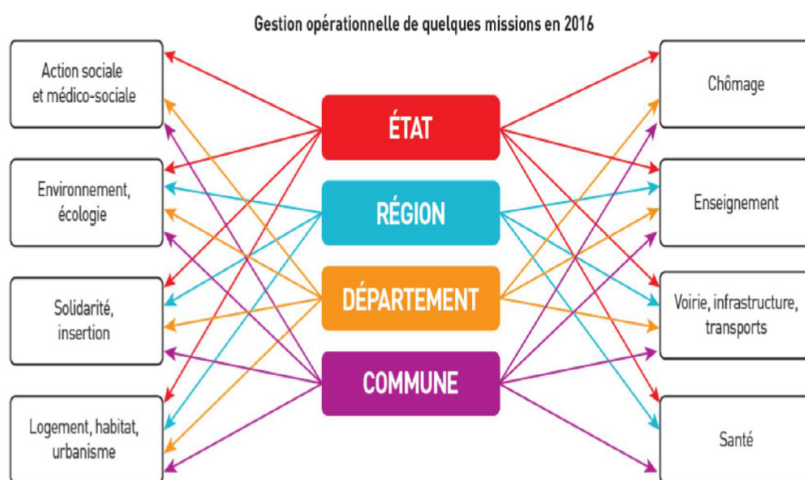
Malgré tout, un diagnostic d'enchevêtrement des compétences toujours d'actualité

Si la plupart des interlocuteurs (élus, entreprises, experts, associations de collectivités, etc.) ont souligné la faible adéquation entre les recettes et les compétences des collectivités locales, d'autres ont également tenu à mettre en avant les progrès réalisés depuis les grandes réformes décentralisatrices des années 1980. Les lois MAPTAM et NOTRe ont ainsi débouché sur une plus grande spécialisation des compétences, avec notamment la désignation de cheffes de file dans les grands domaines de l'action économique, sociale et environnementale, et réservé la clause générale de compétence aux seules communes. En même temps, le paysage fiscal, malgré davantage de spécialisation, est resté marqué par une grande complexité à laquelle n'est pas étrangère la montée en puissance des intercommunalités et des métropoles. Le diagnostic sur l'enchevêtrement des compétences des collectivités locales est toujours d'actualité faisant dire à un grand nombre d'élus que « la loi NOTRe n'est pas allée assez loin ».

- malgré le principe de la cheffe de file qui consacre les régions comme le moteur du développement économique, d'autres collectivités peuvent participer au financement des aides aux entreprises, notamment des aides à l'immobilier d'entreprises ;
- face aux contraintes budgétaires, le développement de l'intercommunalité, la mutualisation des services et la métropolisation croissante sont apparus comme des vecteurs d'économies potentielles mais ils ont dans le même temps contribué

à renforcer les compétences partagées et l'interdépendance financière des collectivités locales. Le recours à des financements croisés a été facilité par la possibilité pour elles de conventionner non seulement entre elles mais également avec l'État, ainsi que par leur capacité à déléguer l'exercice de leurs compétences à un autre échelon local. Ainsi, si les EPCI ne disposent pas de la clause générale de compétence, ils sont très impliqués dans la mutualisation des services et peuvent exercer certaines compétences déléguées par les régions.

Tableau 5 : Répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État



Source : Institut Montaigne (Décentralisation : sortons de la confusion, janvier 2016)

Cet enchevêtrement des compétences présente de nombreux inconvénients, comme la dilution des responsabilités ou la nécessité d'expertises techniques pointues afin de disposer d'indicateurs de suivi et d'évaluation. Cette situation où les dépenses sont éclatées entre plusieurs acteurs à travers des financements croisés, est également génératrice de surcoûts, à l'image de ce que peut être le financement de certaines infrastructures⁵².

Le rapport de Martin MALVY et d'Alain LAMBERT de 2014 « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun » a passé en revue les surcoûts redondants de gestion fixes (ressources humaines, finances, etc.) d'instruction d'une demande, de coordination et de structure (création par exemple d'un syndicat mixte). Enfin, un inconvénient majeur d'un tel système de financement tient à ce qu'il est inintelligible pour le citoyen qui peine à identifier les responsables des services publics de proximité.

⁵² Philippe Le Clézio, précité : « il peut y avoir une dizaine de financeurs pour un rond-point, de l'Europe jusqu'à la commune, ce qui ne facilite pas la rapidité d'exécution des travaux et multiplie les réunions, décisions, délibérations, études, etc. ».

III - UN SYSTEME COMPLEXE

A - Une complexité protéiforme

1. Un système fiscal intrinsèquement complexe

Structurer un système permettant de financer les services publics dont l'utilité - toujours -, et la qualité - souvent - sont saluées par les habitant.e.s, dont l'action se déploie quotidiennement au bénéfice de 66 millions de Français.ses dans 35 000 communes ne peut, évidemment, qu'être complexe. Mais faire ce constat n'interdit pas pour autant de nourrir l'ambition collective de l'améliorer en posant sur lui un regard bienveillant et critique.

On peut ainsi constater un empilement des taxes et des dispositifs, tout comme la multiplicité des objectifs assignés à la fiscalité locale, ce qui aboutit à une organisation fiscale complexe, caractérisée par :

- *une multiplicité de taxes*, une très grande diversité des bases et de leur mode de calcul, la diversité des codifications et des mécanismes d'assiette et de recouvrement impliquant des administrations et organismes très divers (DGFIP, Douanes, EDF, etc.). En dehors des impôts locaux proprement dits (taxes ménages et taxes entreprises, soit 60 % des recettes fiscales des collectivités), il existe une mosaïque d'autres impôts et taxes, d'un rendement souvent faible, avec des assiettes différentes et des systèmes de dégrèvements et de compensation qui leur sont propres⁵³ ;
- *des règles complexes d'affectation des impôts et taxes par niveau de collectivité*. Si la taxe d'habitation va désormais aux seules communes, aujourd'hui certaines taxes sont réparties de façon variable entre deux niveaux de collectivités locales (taxe sur le foncier bâti, TCFE, DMTO), voire trois (CVAE, IFER, CFE, etc.). D'après Etienne BLANC, ces chevauchement pourraient nuire à la lisibilité et entraîner une dilution des responsabilités⁵⁴;
- *un système de dégrèvements et de compensations opaque* mais significatif sur le plan budgétaire (13 milliards en 2015, soit 16 % du produit des impôts locaux). Des considérations sociales mais aussi parfois catégorielles, ont en effet conduit à exonérer un grand nombre de citoyen.ne.s ou d'entreprises de certains impôts et taxes. Ce mouvement devrait s'amplifier du fait de la suppression de la taxe d'habitation ;
- *un système de péréquation peu lisible*, comprenant 16 fonds de péréquation différents, des règles d'affectation complexes, manquant d'objectif clair en

⁵³ Se reporter à l'annexe pour le détail des impôts et taxes.

⁵⁴ Etienne Blanc, précité.

matière de réduction des inégalités et qui n'a pas fait l'objet depuis vingt ans, d'une véritable évaluation⁵⁵.

Le résultat de cette complexité est un système composite et opaque, peu lisible par les élu.e.s et les citoyen.ne.s⁵⁶. Cette multiplicité des règles et des acteur.rice.s rend difficile la lecture du financement des collectivités locales et de la réalité de la pression fiscale exercée sur le.la contribuable.

2. Des attentes multiples et ambivalentes

La complexité renvoie également aux attentes multiples de la société vis-à-vis de l'action publique locale et par répercussion, des élu.e.s. Le CESE dans son rapport de janvier 2017 sur « L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent »⁵⁷, relevait que « l'individualisation croissante conduit chaque personne à vouloir être reconnue dans ses droits particuliers et à se distinguer de toutes les autres dans ses comportements de consommation », de sorte qu'on aboutit à une forme d'inflation consumériste en matière de services publics. Le souhait de répondre aux attentes des Français.ese.bute aussi sur l'hétérogénéité des aspirations selon le type de public : les entreprises sont plus sensibles aux impératifs de compétitivité et d'attractivité, tandis que les ménages se focalisent plus sur la satisfaction de leurs besoins, les élu.e.s tentant de répondre aux attentes de tou.te.s dans un cadre budgétaire contraint.

Ces attentes plurielles ne vont pas sans une certaine forme d'ambivalence. Un sondage de l'IFOP de novembre 2017, réalisé pour Acteurs publics et Ernst and Young⁵⁸, souligne ainsi que la réussite d'une réforme des administrations et des services publics passe par un meilleur déploiement de ces services sur le territoire mais aussi par la réalisation d'économies budgétaires. La plupart des enquêtes d'opinion montrent d'ailleurs l'attachement des Français.ese aux services publics alors même que leurs avis sur l'action de l'État et des collectivités locales sont plus mitigés. L'attente de simplification (diminution du nombre de collectivités locales, souhait de disposer de centres de décision de proximité) illustre également ces ambivalences, qui se nourrissent du manque d'évaluation du système fiscal.

B - La complexité pour les citoyen.ne.s

1. Une déliaison croissante entre impôt local et localisation du.de la contribuable

Pour les habitant.e.s, la complexité de la fiscalité locale se manifeste souvent en bout de chaîne, quand elles se trouvent confrontées à des difficultés personnelles (fermeture de la cantine scolaire, défaut de transports publics, ramassage des ordures ménagères, maintien à domicile d'un.e parent.e proche, etc.) et que se pose la question de l'identification des

55 Matthieu Houser, précité.

56 Thierry Carcenac, précité.

57 CESE, « L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent », Michel Badré et Nicolas Verdier Naves, janvier 2017.

58 Sondage IFOP, réalisée pour Acteurs publics et Ernst and Young, novembre 2017. <http://www.ey.com/fr/fr/industries/government---public-sector/sondage-acteurs-publics-ey-les-francais-veulent-des-services-publics-plus-efficaces>.

responsabilités⁵⁹. Or l'émiettement des compétences des collectivités locales rend de plus en plus difficile l'établissement du lien entre la nature du service public rendu et la localisation des responsabilités.

Un rapport du CESE de 2006 sur « Fiscalité et finances publiques locales »⁶⁰ observait déjà une « déliaison croissante entre impôt local et contribuable local » et pointait le risque inhérent de dilution des responsabilités. Il allait même plus loin en suggérant de « permettre à chaque catégorie de contribuable d'identifier clairement le niveau territorial qui a le pouvoir fiscal sur l'impôt qui la concerne, ce qui responsabilise d'autant les décideurs locaux dans un dispositif qui devrait mieux prendre en compte globalement la capacité contributive des redevables comme les impératifs liés à l'économie et à l'environnement. »

L'importance des dégrèvements et des compensations contribue également à atténuer ce lien entre l'impôt local et le contribuable local. Le fait qu'une part des habitant.e.s ne participe pas directement via l'impôt local aux charges locales, même si elles y concourent indirectement via les contributions et taxes nationales, entretient en effet un tel divorce. Certaines expriment la crainte que le mouvement s'amplifie du fait de la suppression de la taxe d'habitation, qui va se superposer à l'exonération pour la moitié des Français.es, de l'impôt sur le revenu. C'est pourquoi certain.e.s élu.e.s suggèrent-t-il.elles la mise en place d'une contribution même minimale de tou.te.s les citoyen.ne.s aux dépenses publique locales, en prenant en compte l'ensemble non seulement de la fiscalité locale mais aussi de la tarification des services publics (crèche, cantines, etc.).

2. Un consentement à l'impôt mis à mal

Le.la citoyen.ne se montre aujourd'hui plus exigeant.e par rapport à la qualité des services publics proposés. Si au lendemain de la seconde guerre mondiale, la nécessaire solidarité nationale face à la reconstruction pouvait donner toute sa légitimité à l'impôt, l'attitude du.de la citoyen.ne face à la fiscalité a depuis, fortement changé. Dans un contexte budgétaire contraint, de croissance économique faible et de crise de l'emploi, l'attitude du.de la citoyen.ne, les fonctions traditionnelles de l'impôt basées sur la citoyenneté et la solidarité nationale, ont progressivement cédé le pas à une relation plus empreinte de défiance, où les aspects coercitifs de l'imposition ont parfois pris le pas sur les objectifs de maximisation du bien-être collectif.

Dans ces conditions, la réhabilitation du civisme fiscal passe forcément par le rétablissement d'un meilleur consentement à l'impôt, qui constitue l'une des bases de la démocratie⁶¹. L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 fait explicitement référence à l'impôt comme à un phénomène citoyen en précisant que « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Si cet article réaffirme le principe de nécessité de l'impôt, il fait également explicitement référence à son usage et à la possibilité pour le.la contribuable, de suivre son utilisation. On peut donc penser que

⁵⁹ Jean-René Lecerf, précité.

⁶⁰ CESE, « Fiscalité et finances publiques locales », Philippe Valletoux, 2016.

⁶¹ Denis Badré, précité.

l'acceptation de l'impôt passe par une réforme d'ampleur visant à rendre la fiscalité plus juste et plus lisible pour le.la citoyen.ne.

Ce consentement est lui-même très dépendant du respect d'un certain nombre de principes de base, comme la transparence, la lisibilité, l'équité ou la conformité⁶² :

- *transparence* : un impôt mal compris est un impôt mal accepté. Le consentement à l'impôt passe notamment par la communication d'informations sur le niveau et l'efficacité des services publics. Donc la transparence va de pair avec une plus grande lisibilité;
- *équité* : l'existence de fortes disparités territoriales, mais aussi de disparités entre les individus du fait de l'absence de révision des valeurs locatives ou d'exemptions mal comprises, peut également entamer le sentiment de justice fiscale, d'autant plus que la plupart des impôts et taxes ne sont pas progressifs;
- *conformité* : elle s'apprécie au regard des notions de service rendu et de « juste retour ». Faute de percevoir l'existence de contreparties à l'imposition pour lui. elle ou pour la collectivité, l'adhésion du.de la citoyen.ne peut faire défaut. Or, cette relation de type client.e.s/fournisseur.e.s, compréhensible pour les services financés par une redevance acquittée par le.la bénéficiaire, tend malheureusement à s'imposer dans l'esprit des contribuables pour les services financés par l'impôt.

En outre, le consentement à l'impôt n'est pas sans lien avec le ressenti lié à la forme même de la collecte⁶³. Ainsi, des impôts nationaux payés « progressivement » comme la TVA et la CSG sont, d'une certaine manière, perçus comme relativement indolores.

3. Un manque de transparence et d'informations

Le besoin de transparence nécessite que l'appréciation du.de la citoyen.ne sur la disponibilité des services publics puisse se fonder sur des critères objectifs et facilement mobilisables. En s'appuyant sur l'exemple de la TEOM et des DMTO (voir les définitions en annexe), on peut noter que ces deux taxes ont pour point commun le manque de transparence et de pertinence et qu'un grand nombre de citoyen.ne.s ignorent même qu'elles sont attachées à la fiscalité locale⁶⁴ :

- la TEOM est « noyée » dans l'avis de taxe foncière reçu chaque année par les propriétaires. Destinée à financer la collecte des déchets ménagers, elle est assise sur la valeur locative cadastrale et s'avère donc peu incitative car indépendante de la production de déchets. Le coût même de la collecte des ordures ménagères est lui-même particulièrement difficile à connaître. En outre, les rares estimations sur le sujet montrent l'existence de fortes disparités entre les communes, sans

62 Isabelle Chatry, précité.

63 Nathalie Biquart et Audran Le Baron, précités.

64 Audition de Cédric Musso, directeur politique d'UFC Que Choisir, le 8 novembre 2017. UFC Que Choisir, « Analyse de la gestion des ordures ménagères par les collectivités », octobre 2011 et « Droits de mutation à titre onéreux : un frein à l'accès au logement, une cagnotte fiscale de 9 milliards pour les collectivités », janvier 2018.

Entretien privé avec Eudes Baufretton, directeur général de Contribuables associés, et François Lainée, expert sur les collectivités locales à Contribuables associés, le 10 octobre 2017.

- lien avec le volume réel de déchets produit, dans un rapport allant de un à trois⁶⁵. Dans ce domaine, la ville de Besançon qui a institué une part variable incitative de la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères dépendant de la production de déchets, expérimente un processus novateur⁶⁶ ;
- les DMTO sont le plus souvent perçus comme des frais de notaire. Ils constitueraient un véritable frein à l'acquisition d'un logement et donc à la mobilité et suggèrent d'instituer un régime dérogatoire pour l'acquisition d'une résidence principale⁶⁷.

Ces deux exemples illustrent la nécessité d'améliorer la transparence quant à la performance des services publics locaux. Pour l'habitant.e/ contribuable, il existe une attente forte vis-à-vis des élu.e.s pour disposer à un niveau fin, d'indicateurs de performances sur les services rendus, compréhensibles par tout un chacun et qui permettent de se situer par rapport aux autres territoires.

4. Une exigence d'être associé.e

Certes, la progression des comportements individualistes voire consuméristes, d'un nombre croissant d'habitant.e.s vis à vis des services ou des politiques publiques est inacceptable. Mais paradoxalement, il faut aussi noter une prise de conscience des enjeux collectifs auxquels la société doit faire face. La hausse du niveau de formation et la meilleure circulation de l'information ont favorisé les prises de conscience individuelles sur la réalité des situations environnementales, sociales et/ou économiques. Elles ont également accentué l'envie de beaucoup, de mieux comprendre pour pouvoir agir.

Dans le domaine fiscal comme dans beaucoup d'autres, l'idée même de donner tous les pouvoirs de décision pour le temps d'un mandat à une personne ou à un petit groupe de personnes, sans pouvoir exercer un droit effectif d'information, d'expression ou de contrôle, n'est dorénavant plus possible et ce d'autant plus dans une société marquée par la défiance d'une majorité de la population à l'égard des groupes restreints de décideur.euse.s qui, quel que soit leur statut, sont souvent issu.e.s du même milieu socio-économique et/ou socioculturel.

Les citoyen.ne.s demandent une communication transparente, pédagogique et surtout de proximité de la part des élu.e.s mais restent sur leur faim. Selon la dernière édition du Baromètre de la communication locale d'Epiceum et de Harris interactive⁶⁸, un.e citoyen.ne sur quatre resterait imperméable à la communication publique locale actuelle.

Il.elle.s souhaitent, non seulement être informé.e.s de tout ce qui les touche concrètement mais aussi participer, être actif.ve.s et exprimer leur avis sur les politiques publiques. Il existe bien un Comité local des usagers qui doit constituer une instance de dialogue entre l'administration fiscale et les usager.ère.s. Mais son rôle se cantonne cependant aux seuls sujets touchant à la qualité du service rendu et ne touche pas la fiscalité locale. Cette dernière est traitée dans les Commissions communales et départementales des

⁶⁵ Eudes Baufreton et François Lainée, précités.

⁶⁶ Cédric Musso, précité.

⁶⁷ Cédric Musso, précité.

⁶⁸ <http://barometrecomlocale.fr/Resultats-BarometreComLocale2015/BarometreEpiceumHarrisInteractiveDeLaCommunicationLocale2015-RapportIntegral.pdf>.

impôts directs, qui interviennent principalement pour donner des avis sur l'évaluation de la valeur locative des locaux commerciaux et d'habitation. À noter une grande différence de fonctionnement de ces commissions entre celles des communes des territoires ruraux et les urbaines, ainsi que le regret exprimé de l'impossibilité des représentant.e.s des services de l'État de pouvoir participer aux réunions.

Dans ce cadre, il a été suggéré de réaffirmer la commune comme premier niveau de proximité et de démocratie, en revisitant les Commissions des impôts directs locaux d'un genre nouveau (composées d'élu.e.s, de citoyen.ne.s et de fonctionnaires des finances), qui seraient chargées de participer à l'élaboration des budgets et d'évaluer l'efficacité économique et sociale des dépenses engagées⁶⁹.

C - La complexité pour les entreprises

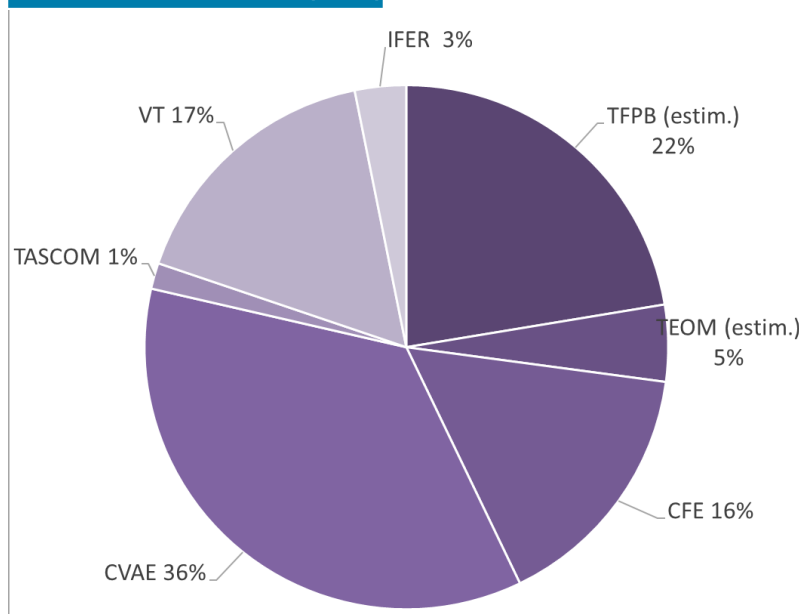
1. Une fiscalité qui s'est complexifiée au fil du temps

Bénéficiaires des services publics et pour partie prestataires, les entreprises consentent à cotiser à leur financement dans la mesure du raisonnable. Tel est le contexte de la fiscalité locale des entreprises ; fondée historiquement sur des assiettes aisément localisables, elle s'est complexifiée au fil du temps. Le mouvement de décentralisation des années 90 a vu notamment un transfert croissant d'impôts nationaux d'entreprises aux collectivités locales, avec comme conséquence, la coexistence de régimes avec des assiettes de nature très différente. Le fait qu'on ait voulu assigner à la fiscalité locale des entreprises, des objectifs divers et parfois contradictoires (financement des services publics locaux, aménagement du territoire, etc.) n'est sans doute pas étranger à cette complexification⁷⁰.

⁶⁹ Entretien privé avec Jean-Marc Durand, Fondation Gabriel Péri, le 5 décembre 2017.

⁷⁰ Conseil des prélèvements obligatoires – Fiscalité locale et entreprises – Mai 2014.

Graphique 13 : Répartition de la fiscalité locale des entreprises selon la nature des taxes en 2016 (en %)



NB : CVAE / CFE, y compris dégrèvements de 5,6 mds € : CVAE dégrèvement barémique, CET plafonnement valeur ajoutée (source : OFL 2017)

Source : étude MODAAL conseil pour MEDEF, Baromètre de la fiscalité locale des entreprises, www.barometrefiscalite.fr

La fiscalité locale des entreprises est composée de quelques grands impôts et taxes, (cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe sur le foncier bâti⁷¹, cotisation foncière des entreprises, taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères⁷², impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux, taxes sur les surfaces commerciales) mais aussi d'une multiplicité de petites taxes⁷³ d'un rendement souvent très faible. Une demande récurrente des entreprises tient à la simplification, voire à la suppression de certaines de ces petites taxes, dont le coût de collecte peut s'avérer élevé par rapport à leur rendement.

L'évaluation des prélèvements locaux effectivement acquittés par les entreprises est elle-même imprécise car dans ses documents budgétaires, l'administration distingue seulement les grandes masses, sans qu'il soit possible d'isoler l'ensemble des prélèvements pesant sur les entreprises et les ménages (comme c'est le cas pour la taxe foncière sur les propriétés bâties ou la TEOM).

⁷¹ Payé également par les ménages

⁷² Payé également par les ménages

⁷³ Taxe locale sur les enseignes et publicité extérieures, taxe pour frais de chambres consulaires, taxe d'aménagement, taxe d'apprentissage, taxe sur les locaux à usage de bureaux, taxe sur le permis de construire ou taxe locale d'équipement, etc.

En 2016, la fiscalité locale des entreprises s'est élevée au total à 39,3 milliards (47,2 milliards en incluant le versement transport), soit 48 % de la fiscalité locale acquittée par l'ensemble des ménages et des entreprises⁷⁴. Cette fiscalité, après avoir baissé (- 29%) avec la suppression de la taxe professionnelle, est en augmentation régulière depuis 2012. Si cette hausse était en partie prévue par la mise en place de la CVAE, le rythme est aujourd'hui deux à trois fois supérieur à la croissance : + 13 % pour la CVAE, + 14 % pour la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, + 18 % pour le versement transports, + 21 % pour la taxe sur les surfaces commerciales⁷⁵. Entre 2005 et 2016, les prélèvements liés à la Contribution économique territoriale (somme de la CVAE et de la CFE) rapportés à ceux rattachés à la taxe professionnelle, auraient néanmoins baissé de 5% du fait de la diminution de la fiscalité sur les entreprises en phase avec le remplacement de la TP par la CET en 2011 (voir encadré page 18). Cette situation marque une forte rupture qu'il est absolument nécessaire d'évaluer, afin d'apprécier l'impact de la réforme de la TP de 2010 sur les contributions des différentes entreprises (taille, secteur, type de collectivités, etc.) et des ménages aux recettes fiscales locales.

2. Un élément de coût non négligeable

L'impact total représenterait, à fin 2016, 3,1 % de la valeur ajoutée marchande et 2,4 % de la valeur ajoutée totale produite par les entreprises françaises.

À cet élément de coût, il faut également ajouter celui qui tient au morcellement des impôts et taxes, avec un système d'assiettes hétérogène, ainsi que de nombreuses exceptions et exonérations qui nécessitent que les entreprises adaptent leurs systèmes d'information en conséquence. Ce foisonnement génère non seulement des coûts mais s'avère également particulièrement chronophage.

3. Un nécessaire lien avec le territoire

La fiscalité locale des entreprises peut se partager en deux grandes catégories, avec d'une part, les impositions réellement locales, car facilement territorialisables (par exemple la cotisation foncière des entreprises) soit 70 % de l'ensemble, et d'autre part, celles qui relèvent d'impositions nationales reversées aux collectivités locales (par exemple la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

Si la CFE a la même assiette que la taxe professionnelle, la CVAE, assise sur la valeur ajoutée, ne présente plus le défaut qu'avait la taxe professionnelle de reposer sur un facteur de production indépendamment de la création de richesse de l'entreprise⁷⁶. En revanche, avec la CVAE, le lien entre l'entreprise et le territoire n'existe plus et les TEP ainsi que les PME « ont le sentiment de payer des taxes sans savoir à quoi elles servent »⁷⁷. Le risque est que

74 Source : étude MODAAL conseil pour MEDEF, Baromètre de la fiscalité locale des entreprises, www.barometrefiscalite.fr

75 Audition de Bénédicte CARON, vice-présidente en charge de l'économie à la CPME, et de Frédéric Motte, président régional du MEDEF, le 15 novembre 2017.

76 La taxe professionnelle, dont l'assiette reposait à la fois sur les biens passibles de la taxe foncière et sur les immobilisations, était de nature à décourager l'investissement des entreprises. Renchérissant les coûts de production et pénalisant les secteurs hautement capitalistiques, elle avait fait l'objet de nombreuses critiques.

77 Bénédicte CARON et Frédéric Motte, précités.

le lien entre la nature de la contribution de l'entreprise et le niveau de services attendu soit rompu, ce qui ne peut que contribuer à saper le consentement à l'impôt.

4. Une demande de transparence et de solidarité

En rappelant l'inquiétude des entreprises en matière de fracture territoriale, il a été rappelé pour exemple, la démarche volontariste du territoire de Vitré afin que tou.te.s les acteur.rice.s locaux.ales travaillent ensemble, mutualisent un certain nombre d'outils en optimisant l'aménagement du territoire. Grâce à cette politique, la ville a une fiscalité attractive et les citoyen.ne.s « vont bien et s'impliquent dans le sociétal »⁷⁸. Il reste que les collectivités locales manquent encore de lisibilité sur ce que les entreprises versent aux communes et réciproquement, d'où le souhait d'un véritable partenariat entre les collectivités locales et les entreprises⁷⁹. Ce défaut de lisibilité pourrait pour une part être corrigé par les services de la DGFIP qui pourrait présenter les impôts perçus en distinguant ce qui est effectivement payé par les entreprises de ce qui l'est par les ménages. Cette disposition est nécessaire tant au niveau local que national.

D - La complexité pour les élu.e.s

La complexité pour les élu.e.s résulte d'abord du fait qu'il.elle.s sont en permanence à l'interface d'injonctions contradictoires :

- d'abord celles des habitant.e.s qui, particulièrement en temps de crise, voient souvent dans les services publics, l'un des derniers espaces capables de leur apporter des réponses concrètes aux problèmes qu'il.elle.s rencontrent ;
- mais aussi celles des contribuables, qui expriment parfois des exigences croissantes en termes de quantité et de qualité de services publics ;
- mais encore celles du cadre budgétaire qui contraint fortement leurs initiatives et s'ajoute au peu de prise qu'il.elle.s ont réellement sur la plupart des recettes et à la capacité d'emprunt réduite aux seuls investissements pour les collectivités locales ;
- enfin, celles de l'administration souvent contrainte, faute de moyens, à les soutenir plus qu'à les éclairer.

Cet environnement donne souvent aux élu.e.s le sentiment de devoir affronter seul.e.s des responsabilités lourdes, avec l'obligation de répondre en permanence à des décisions dont il.elle.s ne sont pas toujours les responsables. Pire, cette complexité les amène quelquefois à devoir consacrer toute leur énergie à la gestion du présent, au préjudice de la mise en œuvre des projets qu'il.elle.s ont portés, pour lesquels il.elle.s ont été élu.e.s et auxquels il.elle.s sont contraint.e.s de renoncer.

⁷⁸ Frédéric Motte, précité.

⁷⁹ Bénédicte Caron, précité.

1. Un environnement législatif et politique instable

Les réformes régulières de ces 35 dernières années sont marquées par de nombreuses hésitations (échelon pertinent, répartition des compétences par niveau de collectivités, autonomie, etc.) et des changements de règles et de doctrines qui ont témoigné de l'absence d'un cap clairement défini quant aux objectifs de la décentralisation. Comme le souligne Thierry CARNENAC, une grande part de la complexité renvoie au fait qu'on a assigné à la fiscalité locale trop de missions, non seulement budgétaires (financer les dépenses locales), mais aussi en matière de redistribution et d'aménagement du territoire.

Aux volontés décentralisatrices, se sont succédé des velléités de reprise en main de la part de l'État, avec l'idée sous-jacente que seul un État centralisateur est garant de la maîtrise des comptes publics. Beaucoup d'élus.e.s estiment que dans la loi de finances 2018, la mise en place d'une démarche contractuelle avec les plus grosses collectivités, assortie d'objectifs contraignants de dépenses, participe à ce même souci de contrôler plus étroitement les dépenses des collectivités locales. Ce louvoiement entre plus ou moins de décentralisation fait dire à certain.e.s expert.e.s que l'État fait de la « décentralisation insincère »⁸⁰.

Une telle situation a sans aucun doute contribué à des rapports empreints de défiance entre l'État et les collectivités locales, allant même jusqu'à la caricature de la mauvaise gestion locale, et conduit à une complexification des règles en vigueur.

2. Des marges de manœuvre limitées

Dans l'exercice de leurs fonctions, les élus.e.s locaux.ales sont responsables devant leurs citoyen.ne.s qui ont la possibilité de les sanctionner par le biais de leurs votes. Cette sanction peut sembler d'ailleurs parfois aveugle, voire ingrate, tant le niveau de connaissance des administré.e.s sur la répartition des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités locales peut s'avérer lacunaire. Certains contribuables paient des impôts, sans pour autant faire nécessairement la distinction entre l'imposition nationale et locale, mais attendent quoi qu'il en soit, des contreparties en termes de services.

Pour répondre aux attentes des citoyen.ne.s, les élus.e.s disposent de faibles marges de manœuvre tant sur le plan fiscal que sur le plan des compétences. Il.elle.s peuvent ainsi avoir le sentiment d'être jugé.e.s pour une gestion sur laquelle il.elle.s ont peu de prise. En effet, l'autonomie fiscale des collectivités, dont il faut noter qu'elle n'est pas inscrite dans la Constitution, est aujourd'hui quasiment nulle pour certaines d'entre elles et fortement réduite pour d'autres. Les collectivités locales sont ainsi encore très largement dépendantes des financements de l'État pour assurer la couverture de leurs dépenses par les recettes. La faible capacité des Régions à lever des impôts, à l'exception des cartes grises dont elles peuvent fixer librement les montants, peut ainsi conduire à les comparer à des « colosses aux pieds d'argile »⁸¹.

Ce diagnostic sur leur manque de marges de manœuvres vaut aussi pour les compétences qui sont généralement décidées par l'État. La gestion par les départements

⁸⁰ Institut Thomas More, précité.

⁸¹ Jean-René Lecerf, précité.

des allocations de solidarité nationale est dictée par l'État et leurs actions de limitation des dépenses ne peuvent se situer que très en aval (maintien à domicile des personnes âgées, aides sociales à l'enfance, etc.)⁸².

3. Un besoin d'accompagnement par les services de l'État

Pris.es entre des injonctions contradictoires, les élu.e.s adoptent des politiques de communication vis-à-vis des citoyen.ne.s, allant de formes détaillées et sophistiquées à des actions plus démagogiques. Philippe BONNECARRERE plaide donc pour plus de transparence vis-à-vis des citoyens. Il souhaite que les collectivités locales mettent à disposition du public davantage de données sous forme d'Open data et que la procédure de certification des comptes soit étendue aux collectivités locales. Il ne fait en cela que reprendre les dispositions de la loi NOTRe qui vise à améliorer l'accessibilité aux données publiques des collectivités locales et prévoit une phase d'expérimentation dans la perspective d'une certification de leurs comptes.

Des progrès importants ont déjà été réalisés dans la mise à disposition des publics, des données sur les finances locales. On trouve ainsi sur le site data.gouv.fr, des données sur l'évolution des dépenses et des recettes des différents échelons locaux, mais aussi des cartographies avec de nombreux indicateurs locaux (charges de personnel par habitant.e, taxe d'habitation par habitant.e, annuité de la dette par habitant.e, etc.). Il reste que certains indicateurs sont difficilement interprétables en l'état et nécessitent des traitements parfois lourds pour être intelligibles. Des élu.e.s de tous bords déplorent la disparition de l'ingénierie financière au niveau local, qui les contraint à recourir à des expertises indépendantes souvent coûteuses⁸³.

Or si certain.e.s élu.e.s affichent une bonne connaissance des finances locales, d'autres semblent inégalement préparé.e.s à la gestion financière. Bien que le recours à la formation des élu.e.s constitue un droit, sa faible utilisation semble révéler des difficultés. Les contraintes d'agenda n'expliquent pas tout, comme le montre le cas de certaines petites communes butant sur l'absence de crédits suffisants ou de formations adéquates. De la sorte, la mise au point d'indicateurs de performances permettant de rendre compte de l'usage des fonds publics peut s'avérer particulièrement complexe.

Face à cette situation, des élu.e.s suggèrent de renforcer l'assistance des services de l'État (DGFIP, chambres régionales des comptes, direction des collectivités locales, etc.) aux collectivités locales, notamment dans la mise au point et le suivi d'indicateurs de performance⁸⁴. Ce souhait recoupe ceux exprimés par les élu.e.s locaux.ales dans le sondage de TNT SOFRES de 2012 sur « La perception de la décentralisation par les élus locaux » qui au titre de leurs attentes, mettaient en priorité la diminution des contraintes réglementaires et le besoin de conseils techniques de proximité, devant le surcroît d'autonomie financière et de formation⁸⁵. Un tel travail d'expertise représenterait néanmoins une tâche considérable⁸⁶.

82 Jean-René Lecerf, précité.

83 Denis Badré et Philippe Bonnacarrère, précités.

84 Philippe Bonnacarrère, précité.

85 <https://www.tns-sofres.com/publications/la-perception-de-la-decentralisation-par-les-elus-locaux>.

86 Etienne Blanc, précité.

Il nécessiterait aussi de prendre en compte la séparation des ordonnateur.rice.s et des comptables, qui constitue une spécificité française.

IV - LES PRINCIPALES QUESTIONS POSEES PAR LA FISCALITE LOCALE

Souvent les débats sur la fiscalité locale se bornent à des considérations d'ordre essentiellement technique et ont tendance à éclipser la véritable question de fond qui a trait à son utilité pour la collectivité. Si l'une de ses finalités tient à la satisfaction des besoins de la population, en mettant par exemple à sa disposition des services publics de qualité, les objectifs d'équité entre les contribuables et entre les territoires, sont tout aussi importants et constituent un réel enjeu démocratique. L'évolution des principaux postes de dépenses des collectivités locales par fonctions (voir page 53), exprime ces choix collectifs, en pointant notamment l'importance des charges liées à la protection sociale (exclusion, vieillesse, familles, etc.), à l'enseignement et à l'environnement. Il est donc légitime de s'interroger sur leur ampleur et leur efficacité mais les évaluations ne peuvent pas se cantonner aux seuls critères de rentabilité financière.

A - De la faible adéquation entre compétences et recettes

Face à l'accroissement des charges des collectivités locales, la plupart des élu.e.s souligne les difficultés de mobiliser des ressources stables et suffisantes. Il.elle.s mettent en avant le grand écart, l'« effet de ciseau », qui fait que les charges de fonctionnement progressent plus rapidement que les recettes. Une telle situation est vécue pour certain.e.s d'entre eux. elles comme « une menace pour le pacte social »⁸⁷. En raison de cette dégradation de leur situation financière, les collectivités ont dû couper dans leurs dépenses de fonctionnement en réduisant très fortement et brutalement leur soutien aux activités éducatives, sociales ou associatives, allant jusqu'à remettre en cause l'existence même de certaines structures. Mais elles ont également dû réduire leurs dépenses d'investissement, plus particulièrement les Départements, avec le risque de prendre du retard dans l'entretien du patrimoine. Enfin cette baisse de l'investissement a inévitablement de fortes répercussions sur l'économie du pays, les collectivités locales représentant près de 60 % de l'investissement public national.

Dans ce contexte, il est souvent regretté le remplacement de ressources fiscales propres par des dotations ou des compensations de l'État. Les collectivités locales revendiquent des impôts locaux plus en adéquation avec leurs compétences. Mais cette volonté d'une autonomie fiscale retrouvée ne semble pas cohérente, voire compatible, avec le souhait de disposer de ressources stables et dynamiques, sous la forme de quote-part d'impôts nationaux comme la TVA ou la CSG. Les revendications des collectivités territoriales expriment cette diversité :

- pour les *Régions*, cheffes de file du développement économique, les nouveaux transferts de compétences assumées jusque-là par les départements (aides aux

⁸⁷ Jean-René Lecerf, précité.

- entreprises, transports scolaires et interurbains) ne se sont pas accompagnés de transferts de moyens suffisants. Elles tirent aujourd’hui essentiellement leurs ressources de la CVAE dont elles ne fixent pas le taux, leur pouvoir fiscal se cantonnant aux cartes grises et à une partie de la TICPE. Si la suppression à partir de 2018 du fonds de soutien au développement économique a été vécue difficilement, il semble qu’elles devraient bénéficier à compter du 1^{er} janvier 2018, d’une fraction de la TVA ;
- dans un contexte de chômage élevé et de vieillissement de la population, les Départements disent subir une « double peine » car ils sont confrontés à une forte augmentation du nombre de bénéficiaires des allocations de solidarité (allocations individuelles de solidarité, revenu de solidarité active, allocation personnalisée d’autonomie), alors même que leurs ressources sont amputées. L’alourdissement de leurs dépenses fait dire à la Cour des comptes que « la situation des départements suivrait une trajectoire continue de dégradation de leur équilibre financier »⁸⁸. Leurs marges de manœuvre sont de fait particulièrement étroites puisque leur pouvoir de taux se limite à la taxe foncière pour le foncier bâti et aux DMTO, qui ont le désavantage de fournir des recettes fortement cycliques. De plus, leurs dotations globales de fonctionnement sont en baisse depuis 2015, l’État ne compensant plus que partiellement les dépenses sociales, d’où un reste à charge important ;
 - de son côté, le *Bloc communal* est particulièrement inquiet à propos de la réforme de la taxe d’habitation qui va amputer ses ressources (la TH représente 30 % de ses recettes fiscales). C’est pourquoi les communes revendiquent une part croissante du foncier bâti et une quote-part d’un impôt national.

Contraint.e.s sur leurs recettes, les élu.e.s ne sont également pas toujours maître.sse.s de leurs dépenses. Si une part des dépenses est liée aux choix propres à chaque collectivité (nombre de fonctionnaires, financement des équipements, etc.), d’autres sont contraintes⁸⁹. On peut les regrouper en trois catégories :

- l’adaptation aux normes techniques décidées au niveau européen et au niveau national, comme l’accessibilité aux infrastructures publiques ou l’évolution de la masse salariale (hausse de la valeur du point d’indice, relèvement de la part patronale des cotisations vieillesse pour les fonctionnaires d’État mis.es à disposition) ;
- les transferts dits « rampants », qui conduisent à supprimer des services de proximité, à en créer ou à en adapter d’autres, sans qu’il y ait une compensation financière de l’État ;
- l’essor des prestations sociales à la charge des départements (insertion, aide sociale à l’enfance, perte d’autonomie, handicap).

Au-delà de l’« effet de ciseau » entre recettes et dépenses de fonctionnement, l’inadéquation entre les ressources et les compétences renvoie plus spécifiquement

⁸⁸ Cour des comptes – « Les finances publiques locales », octobre 2017.

⁸⁹ Philippe Le Clézio, précité.

aux difficultés à relier tel type de compétence à tel type de financement. L'existence d'interdépendances financières fortes entre les différents niveaux de collectivités, liée à une mutualisation croissante des services notamment dans le cadre des intercommunalités, conduit effectivement « à ne plus savoir qui paye quoi », ce qui représente une difficulté majeure pour les élu.e.s qui sont responsables devant leurs citoyen.ne.s, de l'utilisation des fonds publics.

B - De la nécessité de simplifier la fiscalité locale

Le souhait de revoir la fiscalité locale, trop complexe et peu lisible par les élu.e.s et les citoyen.ne.s, est très largement partagé. Pour certain.e.s, il doit s'inscrire dans une réforme de grande ampleur, touchant tant l'organisation territoriale que l'ensemble des compétences. D'autres, moins convaincu.e.s par ce grand soir de la fiscalité locale, prônent plutôt une pause dans la refonte de l'organisation territoriale et une priorisation des réformes.

1. Une décentralisation fiscale plus poussée

Parmi les pistes de réforme envisagées, une partie des élu.e.s suggère une autonomie accrue des collectivités locales allant même jusqu'à leur déléguer un véritable pouvoir d'assiette et de taux. Cette décentralisation plus poussée s'accompagnerait d'une spécialisation accrue des compétences fiscales, de sorte qu'un impôt ou une taxe ne soit affecté qu'à un niveau de collectivité locale donné. Des élu.e.s ont proposé une version encore plus radicale de ce dispositif avec la mise en place d'une fiscalité affectée à une compétence spécifique (une recette déterminée correspondant donc à une compétence particulière), bien que sa mise en œuvre semble difficile en pratique, certaines compétences comme l'éducation n'ayant évidemment pas de recettes dédiées.

Un tel système alliant une autonomie plus poussée et davantage de spécialisation, aurait l'avantage de la lisibilité et d'une plus grande transparence vis-à-vis du citoyen, facilitant par là même, le consentement à l'impôt. En outre, il simplifierait la prise de décisions des élu.e.s et participerait à une meilleure responsabilisation. Il n'est toutefois pas sans inconvénients puisque qu'une spécialisation fiscale allant jusqu'à l'attribution d'un impôt dédié représentant la quasi-totalité des ressources d'une collectivité, fait craindre une érosion des bases d'imposition en cas de retournement de la conjoncture économique. De plus, une territorialisation accrue pourrait poser des problèmes d'équité entre territoires et nécessiter des mesures de péréquation complexes.

2. Un pouvoir fiscal concentré sur les Régions et les Intercommunalités

Un des traits marquants des réformes territoriales engagées depuis les grandes lois décentralisatrices de 1980 a été la montée en puissance des Intercommunalités et des Régions. Face aux contraintes budgétaires, la mutualisation des services est en effet très vite apparue comme un des principaux axes de rationalisation. Ainsi pour certain.e.s expert.e.s, le développement des EPCI représente « le véritable échelon pertinent pour l'avenir » et le niveau le plus adapté à l'appréhension des bassins de vie. Pour leur part, les Régions se sont

vu doter de larges compétences notamment dans le domaine économique, tandis que leur nombre passait de 22 à 13, laissant entrevoir de possibles économies d'échelle.

La mise en place d'un système où ne subsisteraient que deux échelons chargés de répartir les impôts et taxes locales correspondrait au prolongement de cette nouvelle donne : les Intercommunalités se chargeraient de ventiler les ressources auprès des communes, alors que les Régions le feraient auprès des Départements. Ce changement profond nécessiterait d'accorder aux EPCI le statut de collectivités locales et leur faire jouer un rôle en matière de répartition des fonds de péréquation. Une telle organisation fait toutefois craindre à certain.e.s élu.e.s que les communes ne soient cantonnées dans des rôles de gestionnaires sans véritable pouvoir décisionnel. D'aucun.e.s jugent cette proposition comme « une très mauvaise idée » car elle contribuerait à « tuer la démocratie de proximité » au profit de grandes structures technocratiques comme le craint Antoine Homé⁹⁰. Enfin, elle nécessiterait de faire confirmer sa conformité à la Constitution.

3. Une centralisation fiscale accrue

Le souci de simplification mais aussi de maîtrise des comptes publics, peut conduire à souhaiter que la fiscalité locale soit plus étroitement dépendante de l'État, qui se chargerait de sa répartition entre les niveaux de collectivités locales. Il existerait ainsi une séparation entre l'État en charge de la levée de l'impôt et de sa répartition, et les collectivités, alimentées par des dotations selon des critères de péréquation précis, et responsables de l'affectation des dépenses selon le principe de subsidiarité.

Les partisan.e.s de cette solution soulignent que ce mouvement de recentralisation est déjà, dans les faits, largement amorcé. L'autonomie fiscale des collectivités serait ainsi un leurre qu'il faudrait dépasser, l'important pour elles étant de disposer de ressources suffisantes pour assurer les compétences dont elles ont la charge. L'idée nouvelle de redistribuer un impôt national à un échelon local, dans l'esprit du système allemand ou sur le modèle de ce qui va se faire pour la TVA avec les régions, est envisagée. Selon les partisan.e.s de cette approche, l'impact positif de la diminution des dotations de l'État sur la situation financière des collectivités locales, témoignerait des vertus d'une plus grande centralisation.

Une telle configuration aurait non seulement le mérite de la simplification mais assurerait également une certaine homogénéité de traitement entre les différents niveaux de collectivités locales parfois engagées dans une course au moins disant fiscal. Par ailleurs, elle obligerait l'État à une véritable coopération avec celles-ci pour établir les critères et le mode de répartition des recettes fiscales. En revanche, ses détracteur.ice.s mettent l'accent sur un modèle peu responsabilisant, qui ne favorise pas la démocratie de proximité. D'après eux.elles, il est vital de conserver un impôt basé sur une assiette locale de façon à maintenir un lien fiscal avec le.la contribuable local.e.

⁹⁰ Antoine Homé, précité.

4. Maintenir un panier de ressources mais en clarifiant sa composition

Le maintien d'un certain statu quo en matière de fiscalité locale, suppose d'aborder la question de la composition du panier de ressources : quel équilibre entre impôts et taxes reposant sur les ménages et les entreprises ? Entre impôts de stocks et de flux ? Entre recettes fiscales propres sur lesquelles les collectivités locales ont la main, et les impôts transférés y compris une quote-part d'impôt national ? Le choix d'un panier équilibré de ressources se justifie par le fait que les recettes fiscales locales françaises sont principalement assises sur le foncier et sont donc de type patrimonial, alors que dans beaucoup d'autres pays (Suisse, Allemagne notamment), elles dépendent de l'impôt sur le revenu dans le cadre de transferts de l'État. Un panier fiscal diversifié permettrait de répartir les risques entre les différentes catégories de ressources mais souffrirait en revanche d'une faible visibilité. Le choix du prélèvement fiscal à transférer n'est cependant pas neutre :

- la TVA présente des recettes élevées et dynamiques, elle est très lisible et « relativement indolore », mais s'avère peu équitable car non progressive, et peu souple car soumise à la réglementation européenne ;
- l'impôt sur le revenu est lui aussi dynamique et visible, mais seulement la moitié des contribuables l'acquitte et sa territorialisation risquerait d'accroître les inégalités entre territoires ;
- la CSG est de son côté universelle et indolore mais pour certain.e.s, doit impérativement rester affectée au financement de la protection sociale.

Une version plus compacte de ce panier de ressources consisterait à associer à un impôt local aisément localisable de façon à conserver un lien avec le territoire, un impôt national sur le modèle de qui a été fait récemment pour les régions avec la TVA, et une quote-part d'impôt national⁹¹.

Plusieurs organisations se déclarent également favorables à un panier de ressources, en soulignant parallèlement les risques d'une trop grande spécialisation des impôts par niveau de collectivité (en particulier le risque budgétaire)⁹². Elles précisent qu'il est indispensable que les collectivités conservent une certaine marge de manœuvre qui tienne compte de la réalité du territoire. Elles suggèrent la mise en place d'un impôt sur le capital matériel des entreprises (bâtiments, terrains et équipements) et pour certaines, la création d'un impôt sur les actifs financiers de l'entreprise⁹³.

C - De la nécessité de recréer la confiance

1. Un besoin de transparence et de lisibilité

Un des principes fondamentaux du consentement à l'impôt tient à la transparence dans son utilisation. Le/la citoyen.ne tient à savoir pourquoi il paye et comment sont utilisés ses impôts. Suite aux dispositions de la loi NOTRE sur l'accessibilité des données

⁹¹ Matthieu Houser, précité.

⁹² Entretien privé avec Michael Wicke pour la CGT, le 6 décembre 2017, et Jean-Marc Durand, précité.

⁹³ Jean-Marc Durand et Michael Wicke, précités.

publiques des collectivités locales, des progrès substantiels ont été réalisés dans la politique d'Open data mais les informations restituées restent encore parcellaires et le plus souvent délicates d'interprétation, ce qui conduit à recourir parfois à des expertises coûteuses. Faute d'indicateurs facilement mobilisables et intelligibles par les citoyen.ne.s, les élu.e.s peuvent être tenté.e.s de verser dans une communication démagogique. Certain.e.s d'entre eux. elles attendent ainsi un accompagnement technique renforcé des services de l'État (DGFIP, Chambres régionales des comptes, direction générale des collectivités locales, etc.) afin de disposer d'indicateurs pertinents et lisibles par les citoyen.ne.s.

2. Un besoin d'équité et de solidarité

Une meilleure acceptabilité de l'impôt repose également sur le respect du principe d'équité et de l'égalité devant l'impôt. S'il paraît légitime de prendre en compte des différences liées à la situation financière du/de la contribuable ou celles en rapport avec des conditions économiques et géographiques particulières, la multiplication des dégrèvements et des compensations, l'obsolescence des valeurs locatives des locaux d'habitation ainsi que la nature peu lisible des systèmes de péréquation, ont contribué à entamer le sentiment de justice fiscale, tant chez les ménages et les entreprises que chez les élu.e.s.

L'exemple de la taxe d'habitation semble cristalliser à elle seule les griefs qu'on peut faire à l'imposition locale car basée sur des valeurs locatives obsolètes, elle ne tient pas compte des capacités contributives de chacun.e. Qui plus est, les différences considérables de taux entre les communes ont alimenté de leur côté, la défiance des contribuables. La suppression à terme de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages n'a fait que renforcer ce sentiment d'injustice en faisant peser la totalité des efforts sur une fraction marginale de la population, les communes pauvres voyant notamment leur base imposable se rétrécir fortement. C'est aussi l'idée que tou.te.s les habitant.e.s d'une commune doivent participer, même de façon minimale, au financement des services publics locaux.

La complexité du système de péréquation et des règles d'affectation, compréhensibles seulement par un nombre restreint d'expert.e.s sans qu'il soit véritablement possible de vérifier ses retombées, a contribué à exacerber les rivalités territoriales et nourri également les critiques sur l'équité du système redistributif.

3. Un besoin de concertation et de participation

Afin de permettre une meilleure articulation entre le national et le local, il existe un certain nombre de structures ayant des activités très ciblées, comme le *Comité des Finances Locales (CFL)* ou la *Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)*, qui réunissent des représentant.e.s des assemblées parlementaires, des collectivités locales (élu.e.s des

régions, des départements, des communes et de leurs groupements) et de l'État, voir même des contribuables⁹⁴.

Cette idée de concertation entre les différentes parties prenantes a été reprise par l'ensemble des intervenant.e.s, qui ont mis en avant la nécessité de maintenir un lien démocratique entre les habitant.e.s et les collectivités locales dans la gestion au quotidien des services publics de proximité. Au-delà d'une demande d'informations sur l'étendue et le coût des services publics qui leur sont proposés, les citoyen.ne.s expriment le souhait d'être associé.e.s aux processus décisionnaires et de participer activement, à la vie du territoire.

Certain.e.s suggèrent ainsi d'attribuer aux commissions des impôts directs locaux (composées d'élu.e.s, de citoyen.ne.s et de fonctionnaires des finances) des compétences plus larges, notamment en matière d'élaboration des budgets et d'évaluation de l'efficacité économique et sociale des dépenses engagées. D'autres proposent de créer des instances de répartition des impôts locaux en prenant en compte l'évolution des dépenses contraintes et en assurant la transparence des choix auprès des citoyen.ne.s.

V - PRECONISATIONS

Par nature, la question de la fiscalité locale est un sujet transversal qui en impacte beaucoup d'autres. Mais dans un système global comme l'est celui de notre pays, la fiscalité locale est elle-même dépendante de nombreuses autres questions. Aussi, si les préconisations de cet avis sont exclusivement consacrées à la fiscalité locale, nous savons que pour qu'elles soient efficaces, leur mise en œuvre devra nécessairement s'appuyer sur d'autres réformes. Ainsi, comme l'ont mise en lumière de très nombreuses auditions durant les travaux de notre section, la relation permanente, pour ne pas dire l'interpénétration totale entre les fiscalités locale et nationale rend impératif l'engagement d'une réforme globale de la fiscalité, dont celle de l'échelle locale que nous proposons ici ne serait qu'un premier acte. Dans la même veine, le renforcement de la responsabilité de l'échelon intercommunal que nous préconisons dans la levée de l'impôt, ne pourra être mis en œuvre que s'il s'appuie sur un mode de scrutin de désignation des élu.e.s en charge des intercommunalités qui renforce encore leur légitimité.

C'est dans cet état d'esprit que nous formulons six préconisations. De première, découlent les cinq suivantes. Elles visent globalement un seul objectif : contribuer à la réflexion collective qui vise à se donner les moyens collectifs pour financer les services et les politiques publiques locales dont notre pays a absolument besoin. Elles s'inscrivent dans

⁹⁴ Le *Comité des Finances Locales (CFL)* a pour objet de prendre en compte les intérêts de chaque échelon de l'action publique locale, et d'obtenir ainsi un consensus quant à l'affectation des dotations de l'État aux collectivités (notamment de la DGF). Il est composé de représentants des assemblées parlementaires, des collectivités locales (élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements) et de l'État. La *Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)*, qui est une formation restreinte du Comité des finances locales (CFL) est chargée de l'évaluation et du contrôle des compensations financières allouées en contrepartie des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales et des extensions et créations de compétences impactant les collectivités territoriales.

un contexte particulier qu'aucun.ne.- d'entre nous n'ignore : la crainte que les réformes dont chacun.e sait aujourd'hui qu'elles sont nécessaires, soient au mieux correctives, au pire un simple accompagnement d'une dynamique de remodelage du territoire, caractérisé par le déséquilibre croissant entre ses composantes. C'est pourquoi elles sont portées par une ambition commune : proposer une voie pragmatique mais ambitieuse, qui permette d'inscrire notre démarche, non pas dans un optimisme béat qui s'exonérerait de toute réalité, mais bien dans le cadre d'une action raisonnée portée avec détermination.

Préconisation 1 : Engager rapidement une réforme globale et ambitieuse de la fiscalité locale en cohérence avec les besoins.

Le système de fiscalité locale est aujourd'hui inadapté. Les modifications qui lui ont été apportées au cours des dernières décennies n'auront pas suffi pour qu'il trouve l'efficacité attendue d'un système moderne, dont l'objectif reste de financer le fonctionnement des politiques et services publics d'intérêt général, en permettant un traitement solidaire des territoires et de leurs habitant.e.s. Les successions accélérées des réformes partielles, la multiplication des correctifs (péréquation, compensation..) et la part croissante des dotations de l'État dans les ressources des collectivités territoriales, réduisent leur autonomie fiscale sans leur garantir, pour autant l'autonomie financière, corollaire indispensable à l'exercice de la démocratie locale.

Il faut donc réformer en profondeur et de manière concertée, en s'appuyant sur une évaluation complète et contradictoire du système actuel, seule à même de produire une appréciation partagée. C'est sur cette base et sans retard, que pourra être co-élaboré un nouveau cadre avec l'ensemble des acteur.rice.s. Un cadre rénové, plus efficace car prenant mieux en compte les nouvelles réalités géographiques et sociales des ressources fiscales, mais aussi plus efficient car permettant une répartition plus juste des recettes fiscales entre les différents territoires. Enfin, mais accepté car plus lisible et plus compréhensible pour les habitant.e.s et les entreprises.

C'est pourquoi :

Le CESE préconise que soit organisé sans retard les États généraux de la fiscalité locale permettant au Parlement de construire un nouveau cadre. Ils poursuivront le triple objectif de simplifier, rendre plus lisible et stabiliser le financement des politiques et services publics déployés par les collectivités locales. Cette démarche s'appuiera sur une première phase d'évaluation du système actuel, et sera pensée pour permettre une réelle co-conception avec l'ensemble des acteur.rice.s : associations de collectivités, représentant.e.s des entreprises, des contribuables, du monde associatif et syndical, autres instances nationales de réflexion collectives tel que le Comité pour l'Économie Verte, mais aussi la population. Le CESE, relayé par les CESER, pourrait être utilement mobilisé, notamment dans le cadre de sa mission d'organisation de l'expression citoyenne.

Dans la perspective de la tenue des États Généraux de la fiscalité locale, le CESE souhaite contribuer à définir les grands axes en en proposant cinq

Préconisation 2 : Simplifier et clarifier l'architecture du système

L'imbrication des impôts dits « nationaux » et « locaux » est aujourd'hui telle que la réforme de la fiscalité locale est indissociable de celle à mener sur la fiscalité nationale Elle

rend plus complexe la compréhension du système, en particulier pour le la contribuable et diminue de fait l'autonomie fiscale des collectivités locales. Ainsi, la responsabilité républicaine des élu.e.s locaux.ales qui s'est longtemps incarnée dans le lien établi entre un programme choisi par les citoyen.ne.s et son financement assumé par la levée de l'impôt, s'est dans les faits déplacée vers la capacité à porter un projet qui intègre dès sa conception, le montant de recettes fiscales déjà connu. Cette réalité s'est d'autant plus accentuée que les élu.e.s, toutes obédiences politiques confondues, confronté.e.s aux difficultés sociales et économiques difficiles auxquelles fait face leur population, s'engagent très majoritairement à ne pas augmenter les taux d'imposition durant leur mandat. Dans ce cadre, la notion d'autonomie fiscale des collectivités locales ne semble pas d'actualité tant le pouvoir de décision des élu.e.s locaux.ales en la matière est faible. L'enjeu des débats actuels est donc davantage celui du renforcement de l'autonomie d'action des collectivités locale, que celui du maintien d'une autonomie fiscale devenue quasi-inexistante. L'enjeu des débats actuels est donc plus dans le renforcement Pour cela, la mutualisation des moyens est essentielle. Lorsqu'elle est pensée en fonction des compétences à assumer, et en prenant en compte les spécificités géographiques et socio-économiques du territoire concerné, elle peut être un véritable vecteur de renforcement de l'efficacité et donc d'optimisation des services et des politiques publiques.

Il s'agit donc de penser un nouveau cadre adapté, lisible et transparent, qui permette aux différentes collectivités qui composent un même territoire de renforcer la cohérence et l'efficacité de leur gestion tout en simplifiant le système fiscal.

C'est pourquoi :

Le CESE, sans pour autant se prononcer aujourd'hui sur l'organisation territoriale des collectivités, préconise dans le cadre d'une réforme globale de la fiscalité nationale de simplifier l'architecture du système de la fiscalité locale en concentrant les ressources fiscales sur deux des quatre strates de collectivités locales actuelles (Région, Département, Interco et Communes). À titre d'exemple, le déplacement de la fiscalité du « bloc communal » vers le « bloc intercommunal » renforcerait la cohérence de gestion et la solidarité entre les collectivités d'un même territoire de vie, et donnerait aux élu.e.s plus de moyens au service d'une réelle autonomie d'action de leurs collectivités respectives. Cette nouvelle organisation s'entend sans augmentation de la pression fiscale globale

Préconisation 3 : Financer plus justement l'action des collectivités locales

La baisse de la part de l'impôt direct dans les recettes des collectivités locales, et par conséquent l'augmentation de la proportion de la contribution de l'État, rend l'évolution des recettes beaucoup moins dynamique. Parallèlement, les collectivités locales sont confrontées à la nécessité d'accroissement des services publics, et/ou de leur action publique et plus globalement, à une mobilisation croissante de leurs moyens pour assumer des dépenses dont elles ne décident pas toujours le montant. Le système de fiscalité locale, construit il y a près d'un siècle sur une base essentiellement territoriale, n'a pas pris en compte le déplacement géographique des ressources et surtout leur concentration sur des pôles à fort développement telles les métropoles. De ce fait, son maintien en l'état, reproduit

voire accentue les inégalités territoriales que les nombreuses péréquations ne suffisent plus à corriger.

Il faut donc sortir de cette situation, en actant que l'une des manières les plus efficaces de lutter contre l'injustice de potentiel fiscal qui s'accroît entre les différents territoires qui composent notre pays, serait de mieux répartir les recettes fiscales nationales, fruit d'une imposition reflétant beaucoup plus la dynamique économique de notre pays.

C'est pourquoi :

Le CESE préconise d'affecter aux collectivités locales, en fonction de leurs principales compétences, une part de la collecte d'impôts nationaux dits dynamiques. Il propose que soient étudiées les bases élargissant la composition de leur panier fiscal. Parmi les pistes possibles, le CESE propose les affectations suivantes :

Région :	compétence développement économique	→	affectation d'une part de TVA
	compétence environnementale	→	affectation d'une part de CCE*
Département :	compétence sociale	→	affectation d'une part de CSG
Bloc Intercommunal :	compétence du quotidien	→	affectation d'une part de l'IR
	compétence transition énergétique	→	affectation d'une part de CCE*

Dissensus :

Des divergences subsistent au sein de la section concernant les préconisations 2 et 3. L'avis a souhaité décrire clairement ces points de dissensus et les distinguer des propositions qui précèdent afin que le.la législateur.rice et l'exécutif soient ainsi éclairés.

Ainsi, concernant la préconisation 2, certain.e.s, constatant notamment l'incapacité du système actuel à atténuer les inégalités de richesses entre les territoires, souhaitent la suppression totale de la fiscalité locale, renvoyant à l'État la seule responsabilité de lever l'impôt et d'assurer la juste répartition de sa collecte entre ses propres besoins et ceux de chacun des territoires.

D'autres souhaitent que l'ensemble des collectivités locales, parce qu'elles sont les actrices publiques de proximité, puissent conserver le droit de lever l'impôt, en renforçant leur pouvoir d'action sur ses composantes (bases, taux), dans l'objectif de leur permettre de retrouver, l'autonomie fiscale perdue au fil des années.

Concernant la préconisation 3, l'idée d'affecter une part des recettes des impôts nationaux aux collectivités locales fait également l'objet d'un dissensus, certain.e.s exprimant leur attachement de principe à ce que la CSG soit exclusivement affectée aux charges médicales et sociales qui, pour eux.elles, doivent continuer à ne relever que de la seule responsabilité de l'État

Préconisation 4 : sécuriser ce nouveau cadre en renforçant la solidarité entre les territoires

Depuis plusieurs décennies, les inégalités entre territoires se creusent. La concentration urbaine, l'émergence de métropoles, accélèrent cette situation en concentrant les richesses, le potentiel fiscal mais aussi les services publics d'éducation, de formation, de santé... En plus d'être inacceptable, la fracture entre les territoires et notamment entre la ruralité

et le monde urbain, fait peser un réel danger sur l'équilibre sociétal et démocratique de la République. Pour remédier à cela l'État a mis en place une multitude de dispositifs de péréquation qui régulent en amont l'affectation aux collectivités d'un certain nombre de dotations par l'État (péréquation verticale), ou en aval en faisant contribuer certaines collectivités plus favorisées au profit d'autres plus fragiles ou plus vertueuses (péréquation horizontale). A plusieurs égards, ces dispositifs visent à pallier la sur-représentation du facteur démographique qui, directement ou indirectement, commande cette répartition, alors que d'autres facteurs pourraient être également pris en compte (par exemple, la fourniture de services environnementaux par les territoires ruraux). Demain, l'affectation d'une part d'impôts nationaux aux collectivités, et la diminution du nombre de strates de collectivités ayant la responsabilité de lever l'impôt, rendraient nécessaire une révision du système de péréquation actuelle. Cette réforme offrirait également l'occasion de mesurer l'efficacité des dispositifs actuels et d'intégrer, dans un double objectif de meilleure gestion et de transparence, des procédures d'évaluation permanente.

C'est pourquoi :

Le CESE préconise que la future loi-cadre sur la fiscalité locale, intègre une réforme complète du système actuel de péréquation : en insistant sur sa nécessaire simplification ; en privilégiant le recours à la péréquation verticale compte tenu de l'affectation d'une part de recettes fiscales nationales aux collectivités locales ; en instaurant une gouvernance partagée entre l'État et les associations représentatives des collectivités locales ; en prévoyant un dispositif d'évaluation permanente de son fonctionnement et de son efficacité.

Préconisation 5 : Faire évoluer les rapports entre l'État et les collectivités locales

Parce que personne n'imagine une TVA ou un impôt sur le revenu dont le taux serait différent d'Albi à Saint-Lô, le fléchage d'une partie du volume de la collecte d'impôts nationaux nécessite un double accord entre l'État et les collectivités locales : d'abord sur l'approche de la situation économique et sociale, nationale et internationale, et donc sur le positionnement de la France en termes d'affectation des dépenses et de recettes publiques ; mais aussi, en fonction de cette position partagée, sur le montant de la part de la collecte nationale qui serait affecté aux collectivités et sur sa répartition entre elles. Il s'agit donc bien de faire évoluer le rapport entre l'État et les collectivités locales pour qu'ils se dotent d'une approche partagée de la situation économique du pays et de ses territoires, en s'appuyant sur une pratique renforcée de la concertation permettant d'apporter en commun, une réponse négociée.

L'affectation d'une part d'impôts nationaux aux collectivités locales sur la base d'un accord national de répartition négocié entre les associations de collectivités locales et l'État (réf. préconisation 3), nécessite de décliner l'exercice de contractualisation triennal jusqu'au niveau territorial. Cette démarche permettrait aux élu.e.s de disposer d'une lisibilité pour pouvoir bâtir les budgets prévisionnels pluriannuels nécessaires à une meilleure maîtrise de gestion et à une programmation plus sereine de leurs investissements.

C'est pourquoi :

Le CESE préconise d'élargir le rôle de la Conférence Nationale des territoires au dialogue sur la répartition des recettes fiscales. Elle aurait la charge d'arrêter d'un accord triennal révisable

annuellement dans la limite d'une fourchette d'évolution fixée pour la durée de l'accord, et d'examiner la mesure dans laquelle des critères sociaux et environnementaux pourraient être mieux pris en compte. Des représentant.e.s du CESE, Chambre du dialogue civil, complèteraient utilement la composition actuelle de la CNT. Le Conseil pourrait accueillir cette conférence et en assurer le secrétariat.

En déclinaison de ce nouveau rythme de travail national, le CESE préconise également la signature d'accords triennaux entre l'État et toutes les collectivités locales qui auront la responsabilité de lever l'impôt. Ils permettraient aux élu.e.s de disposer d'une lisibilité nécessaire pour bâtir des budgets prévisionnels pluriannuels, base incontournable pour une meilleure maîtrise de gestion et donc une programmation plus sereine des investissements. Ils sécuriseraient le montant de la contribution de l'État au budget de la collectivité locale, quelle que soit sa forme (part affectée d'un impôt national, dotations, péréquations...), et incluraient un pacte de bonne gestion (indicateurs de performance, de certification, de transparence, formations des élu.e.s...).

Préconisation 6 : Faire évoluer le rapport entre les collectivités locales et les habitants

D'un côté les habitant.e.s, confronté.e.s aux difficultés de la vie quotidienne accentuées par la crise économique, demandent le maintien, voire l'accroissement régulier de la qualité et de la quantité des services et politiques publics, de l'autre, les élu.e.s, confronté.e.s aux difficultés budgétaires, pointent souvent une progression des comportements individualistes et rappellent l'incohérence qu'il peut y avoir à exiger plus et de meilleurs services et politiques publics, tout en demandant une maîtrise voire une baisse de la pression fiscale. Enfin, les habitant.e.s regrettent de ne pas disposer de l'information nécessaire et expriment le sentiment de ne pas être suffisamment associé.e.s aux grands choix budgétaires. Cette situation préoccupante n'est pas un simple malentendu : c'est une fracture démocratique dangereuse. Elle se nourrit d'oppositions de plus en plus frontales, alors que chacun.e reconnaît que la question des choix budgétaires est au cœur du fonctionnement de tout collectif, et donc de chaque collectivité. Parce qu'il est trouble, cet environnement est l'un des paramètres qui nourrit la suspicion, génère de l'incompréhension, justifie la progression d'un certain refus de l'impôt et alimente les argumentations hasardeuses au service de votes extrémistes.

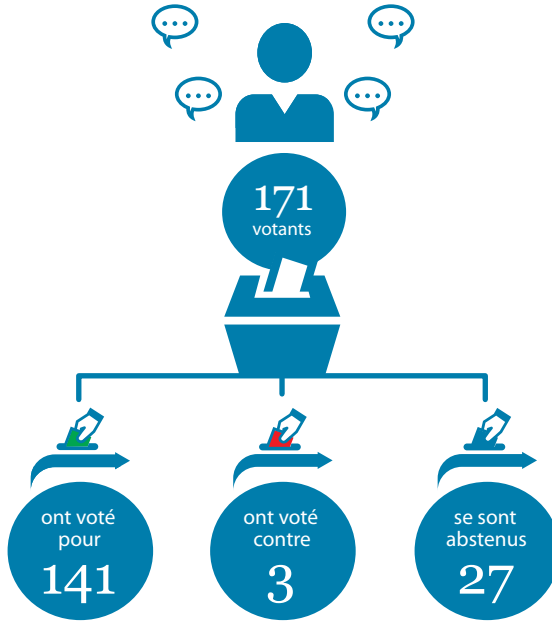
C'est pourquoi :

Le CESE préconise l'organisation de « Conférences citoyennes triennales sur le budget » de chaque collectivité en charge de lever l'impôt. Elles se tiendraient l'année 1 et l'année 3 de chaque mandat. Sans caractère décisionnel, elles auraient pour objectif d'informer les habitant.e.s, entreprises, syndicats, associations, de les faire participer à la réflexion et de s'exprimer sur les grandes hypothèses d'orientation présentées par la collectivité. Son organisation complèterait la nécessaire mobilisation permanente des outils numériques pour permettre à chaque citoyen. ne d'accéder, en temps réel, aux données nécessaires à sa bonne compréhension de la fiscalité locale et de son utilisation.

*Préconisation également formulée dans l'avis du CESE intitulé « Comment accélérer la transition énergétique » (Guillaume Duval et Madeleine Charru- 28 février 2018).

Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Jean-Karl Deschamps et Didier Gardinal



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental
le 10 avril 2018

N° 1 COMPOSITION DE LA SECTION DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

✓ **Présidente** : Hélène FAUVEL

✓ **Vice-Présidents** : Pierre-Antoine GAILLY, Daniel KELLER

Agriculture

✓ Daniel EPRON

✓ Robert VERGER

Artisanat

✓ Catherine FOUCHER

✓ Christelle TEYSSEDE

Associations

✓ Jean-Karl DESCHAMPS

CFDT

✓ Patricia BLANCARD

✓ Philippe MUSSOT

CFE-CGC

✓ Véronique BIARNAIX-ROCHE

CFTC

✓ Joseph THOUVENEL

CGT

✓ Benoît GARCIA

✓ David MEYER

CGT-FO

✓ Hélène FAUVEL

✓ Serge LEGAGNOA

Coopération

✓ Véronique BLIN

Entreprises

- ✓ Anne-Marie COUDERC
- ✓ Eva ESCANDON
- ✓ Pierre-Antoine GAILLY
- ✓ Didier GARDINAL

 Environnement et nature

- ✓ Hervé le BOULER-LE QUILLIEC

 Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

- ✓ Antoine DULIN

 Outre-mer

- ✓ Jean-Etienne ANTOINETTE
- ✓ Philippe EDMOND-MARIETTE

 Personnalités qualifiées

- ✓ Frédéric BOCCARA
- ✓ Guillaume DUVAL
- ✓ Jean GROSSET
- ✓ Daniel KELLER

 Professions libérales

- ✓ Pierre LAFONT
- ✓ Daniel-Julien NOËL

 UNAF

- ✓ Patrick CHRETIEN

 Personnalités associées

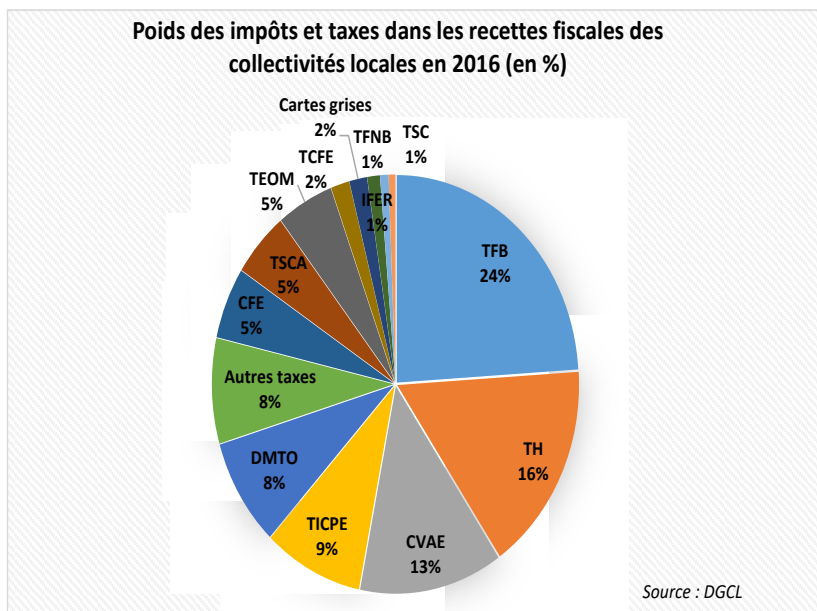
- ✓ Catherine BARBAROUX
- ✓ Jean-Paul BACQUET
- ✓ Roland BERTHILIER
- ✓ Benedict DONNELLY
- ✓ Patrick FORGEAU
- ✓ Françoise VILAIN

N° 2 LISTE DES PERSONNES RENCONTREES SUCCESSIVEMENT

- ✓ **Alain Trannoy**
directeur d'études EHSS
- ✓ **Thomas ROUGIER**
secrétaire général de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale
- ✓ **Jean-René LECERF**
président de la commission des finances locales de l'ADF
- ✓ **Thierry CARCENAC**
président du département du Tarn
- ✓ **Thomas LESUEUR**
délégué de l'Institut Thomas MORE
- ✓ **Stanislas BOUTMY,**
directeur Investissements publics d'ACOFI
- ✓ **Eudes BAUFRETON**
directeur général des Contribuables Associés
- ✓ **François LAINEE**
spécialiste en collectivités et finances locales
- ✓ **Etienne BLANC**
premier vice-président de la région Auvergne-Rhône-Alpes
- ✓ **Philippe BONNECARRERE**
sénateur du Tarn, ex-président de la communauté de communes de l'Albigeois
- ✓ **Chloé MATHIEU**
responsable des relations avec le Parlement chez France Urbaine
- ✓ **Denis BADRE**
vice-président du Grand Paris Seine Ouest et vice-président de la commission des finances de FRANCE URBAINE
- ✓ **Franck CLAEYS**
directeur des finances locales
- ✓ **Laurence TARTOUR**
conseillère finances locales
- ✓ **Isabelle CHATRY**
analyste au du département gouvernance et développement territorial à l'OCDE
- ✓ **Cédric MUSSO**
UFC QUE CHOISIR
- ✓ **Frédéric MOTTE**
président régional du MEDEF

- ✓ **Bénédicte CARON**
vice-présidente en charge de l'économie à la CPME
- ✓ **Caroline DELGA**
présidente de la région Occitanie-Pyrénées-Méditerranée
- ✓ **Mathieu HOUSER**
docteur en droit public, spécialisé en finances locales
- ✓ **Audran LE BARON**
chef du service de la gestion fiscale de la DGFIP
- ✓ **Nathalie BICARD**
chefe du service des collectivités locales de la DGFIP
- ✓ **Jean-Marc DURAND**
Fondation Gabriel Péri
- ✓ **Charles Eric LEMAIGEN**
premier vice-président de l'ADCF
- ✓ **Philippe LE CLEZIO**
secrétaire confédéral CFDT en charge de la fiscalité et du financement de la protection sociale
- ✓ **Michael WICKE**
expert de la CGT
- ✓ **Antoine HOME**
maire de Wittenheim (association de maires de France)
- ✓ **Alain RICHARD**
sénateur du Val d'Oise
- ✓ **et Dominique BUR**
préfet de région honoraire chargés de la mission préparatoire « pacte financier état/ collectivités »
- ✓ **Gilles CARREZ**
député, maire du Perreux sur Marne
- ✓ **Georges PATIENT**
sénateur de la Guyane.

N° 3 LES PRINCIPAUX IMPOTS ET TAXES LOCALES



La **taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)** est un impôt direct perçu par toutes les collectivités jusqu'en 2011, puis par les seuls départements (ils perçoivent 53 % de son produit) et secteurs communaux et EPCI à fiscalité propre unique (47 %). Elle est due par le propriétaire de l'immeuble au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Elle est assise sur la valeur locative cadastrale de la propriété, diminuée d'un abattement forfaitaire de 50 %.

La **taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)** présente les mêmes caractéristiques que la TFB mais n'est perçue depuis 2011 qu'au seul profit du secteur communal.

La **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** et la **cotisation foncière des entreprises (CFE)** remplacent à partir de 2010, la taxe professionnelle :

- la CVAE est un impôt assis sur la valeur ajoutée des entreprises, partagé entre les collectivités locales (24 % pour le bloc communal, 49 % pour les départements, 25 % pour les régions). Le taux de la cotisation est fixé par l'État à 1,5 % ;
- la CFE, assise sur les valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties, est un impôt destiné, communes et aux groupements à fiscalité propre. Elle est calculée par application à la base imposable, d'un taux voté par la collectivité.

La **taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)** est une taxe locale destinée à financer la collecte des déchets ménagers et assimilés, assise sur les valeurs locatives. Il s'agit d'une taxe locale facultative, payée en principe par le propriétaire du logement, mise en place par une commune ou un groupement (syndicat ou EPCI). La collectivité peut néanmoins préférer recourir à l'enlèvement des ordures ménagères avec le budget général

ou avec la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), calculée en fonction de la quantité de déchets et du nombre de personnes censées occuper le logement. Toutefois, le gouvernement entend instaurer une TEOM incitative qui serait plus en rapport avec les quantités de déchets produites.

Les **droits de mutation à titre onéreux (DMTO)**, qui comprennent les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière, sont dus à l'occasion d'une «mutation», c'est-à-dire lorsqu'un bien change de propriétaire. Quand le transfert de propriété se fait à titre onéreux (vente, apport à société), les droits d'enregistrement sont appelés «droits d'enregistrement à titre onéreux» (DMTO). Les DMTO sont dus par l'acquéreur.euse mais c'est le.la notaire, qui doit collecter l'impôt, puis le reverser à l'État au moment des formalités d'enregistrement et de publicité foncière. Les droits de mutation sont calculés sur le prix du bien, augmenté de toutes les sommes dues au.à la vendeur.euse. La commission éventuellement due à une agence immobilière n'est donc pas comprise dans l'assiette de la taxe. Les DMTO vont à hauteur de 21 % au secteur communal et à 79 % aux départements.

La **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)** est un impôt prélevé sur les produits pétroliers ainsi que sur d'autres produits énergétiques mis en vente et destinés à être utilisés comme carburants ou combustibles de chauffage. Elle remplace l'ancienne TIPP (Taxe Intérieure de consommation sur les Produits Pétroliers), mise en place en 1928, qui devait permettre à l'industrie du raffinage de s'organiser. Le taux est assis sur le volume de carburant consommé. La TICPE est transférée aux départements (54 %) et aux régions (45 %), ces dernières ayant la possibilité de la moduler mais dans des limites très étroites.

La **taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)** est en vigueur depuis le 1er janvier 2011. Elle émane de la TCA (taxe sur les conventions d'assurance) mais à la différence de cette dernière qui concerne les contrats classiques des mutuelles et assurances santé, elle s'applique aux contrats d'assurance maladie complémentaire dits «solidaires et responsables». La TSCA est perçue sur le montant des sommes stipulées au profit de l'assureur.e (primes, majorations de primes), augmentée de tous les accessoires dont celui.elle-ci bénéficie directement ou indirectement du fait de l'assuré.e. Son taux initial de 3,5 % a été augmenté à 7 % par la loi de finances rectificative de 2011.

La **taxe sur les cartes grises** est un impôt indirect local perçu au profit des régions. Elle doit être acquittée par tout acquéreur.euse d'un véhicule terrestre à moteur soumis à obligation d'immatriculation, ce qui signifie que même les collectivités publiques doivent la payer dès lors qu'elles demandent la délivrance d'un certificat d'immatriculation pour un véhicule. Cependant, aucune taxe n'est due au titre de la délivrance des certificats d'immatriculation des cyclomoteurs à deux roues et des cyclomoteurs à trois roues non carrossés. Le taux de la taxe sur les certificats d'immatriculation (historiquement appelés «carte grise») est fonction de la puissance fiscale du véhicule. Des taux réduits sont applicables à certaines catégories de véhicules (véhicule utilitaire d'un poids total autorisé en charge supérieur à 3,5 tonnes, tracteur non agricole, motocyclette, véhicules de plus de

dix ans) et des exonérations s'appliquent également dans certains cas (véhicules propres, etc.).

La **taxe de séjour** est une taxe facultative que les communes peuvent demander aux vacancier.ère.s séjournant sur leur territoire de payer. Elle permet aux communes de financer les dépenses liées à la fréquentation touristique ou à la protection de leurs espaces naturels touristiques dans un but touristique. La taxe de séjour et la période durant laquelle elle s'applique sont déterminées par le conseil municipal de la commune ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Le département peut, par ailleurs, instituer une taxe additionnelle de 10 % à la taxe de séjour. Cette taxe additionnelle est recouvrée en même temps que la taxe de séjour. La taxe de séjour est due par personne et par nuit. Son montant peut varier de 0,20 € à 4 € selon le type d'hébergement. Elle est réglée au logeur.euse, à l'hôtelier.ère ou au propriétaire, qui la reverse à la commune. Elle peut également être acquittée au.à la professionnel.le qui assure le service de réservation par internet pour le compte du.de la logeur.euse, de l'hôtelier.ère, du.de la propriétaire. Il existe un certain nombre d'exonérations de la taxe de séjour (moins de 18 ans, titulaires d'un contrat de travail saisonnier et employé.e dans la commune, bénéficiaires d'un hébergement d'urgence, etc.).

N° 4 LES GRANDES ETAPES DE LA DECENTRALISATION

La Constitution de 1958, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, dispose en son article 1^{er} que « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. (...) Son organisation est décentralisée* ».

La décentralisation est le « *processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui* » afin notamment de rapprocher la décision des citoyens.⁹⁵

La décentralisation dans la conception française, s'accompagne de la déconcentration, mouvement qui lui est étroitement lié et qui traduit l'évolution des relations de l'État avec les territoires. La déconcentration est le « *processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à implanter dans des circonscriptions locales administratives des autorités administratives représentant l'État (préfectures de département et de région, sous-préfectures, rectorat...).* Ces autorités sont dépourvues de toute autonomie et de la personnalité morale »⁹⁶.

Une émergence progressive avant 1982

Le système décentralisé est fondé sur les communes, les intercommunalités, le département et la région. Il résulte d'évolutions multiples intervenues depuis la Révolution.

La loi du 4 août 1789 a supprimé les privilèges des anciennes provinces, villes et communautés d'habitants et deux lois du **14 et du 22 décembre 1789 créent respectivement les communes à partir des anciennes paroisses, ainsi que les départements**, nouvelles collectivités auxquelles s'appliquent désormais le « droit commun des Français ».

Pour la période qui précède 1982, on se bornera à rappeler quelques grandes étapes du processus de décentralisation étudiées par Michel Verpeaux, directeur du Centre de recherches de droit constitutionnel :

- instauration d'un cadre juridique uniforme par la Révolution et ses suites, avec de 1789 à 1830, la recherche d'un équilibre entre d'une part, le souhait d'accorder une autonomie relative aux villes et aux bourgs, et d'autre part, la volonté de créer des cadres permettant une administration rationnelle et une application uniforme des lois ;
- émergence progressive et difficile de la démocratie locale entre 1830 et la Seconde Guerre mondiale, l'organe délibérant de la commune étant élu dès 1789 et celui du département en 1833, ainsi que la reconnaissance d'une clause de compétence générale pour les affaires respectives les concernant intervenant pour la commune par la loi du 5 avril 1884, et pour le département, par le décret-loi du 5 novembre 1926 ;

⁹⁵ Cette partie s'appuie sur Michel Verpeaux et Laetitia Janicot *Droit des collectivités territoriales* (2017), sur la notice « Histoire des collectivités territoriales » de Michel Verpeaux, in *Les collectivités territoriales*, ouvrage coordonné par Maryvonne Bonnard, la Documentation française (2009) p. 5 à 19, ainsi que sur Pascal Leprêtre, *Les collectivités territoriales* (2016).

⁹⁶ Vie publique : Direction de l'information légale et administrative, *Les collectivités territoriales : qu'est-ce que la déconcentration ?*.

- remise en cause, de 1940 à 1944 par le Régime de Vichy, du principe d'élection des autorités décentralisées et création par la loi du 19 avril 1941, de six préfets régionaux dotés de pouvoirs de police et en matière économique ;
- volonté réformatrice et hésitations entre 1944 et 1981, les Constitutions de 1946 et de 1958 reconnaissant la commune, le département et les territoires d'Outre-mer comme collectivités territoriales et le principe de leur libre administration par des conseils élus au suffrage universel, mais le projet de régionalisation et de réforme du Sénat est repoussé lors du référendum de 1969 initié par le général de Gaulle, avant que la **loi du 5 juillet 1972 crée les régions sous forme d'établissements publics régionaux** ;

Si ce **processus initial a donc été relativement lent** et non exempt d'allers et retours, les collectivités territoriales ont pour autant, dans notre pays connu une **grande stabilité de leur découpage géographique**, qui favorise leur ancrage et l'attachement des populations.

Les origines des collectivités territoriales actuelles et leur périmètre géographique sont en effet, dans la plupart des cas, anciens : ainsi, les lois du 14 décembre et du 22 décembre 1789 déjà citées ont créé respectivement 44 000 communes et 83 départements, qui dans leur très grande majorité, existent toujours. Les régions sont de création plus récente : le décret du 30 juin 1955 prescrivant l'établissement de programmes d'action régionale dans le cadre du IIIème plan, un arrêté interministériel du 28 octobre 1956 met en place 22 régions de programme, nombre ramené à 21 par la création de la région Rhône-Alpes ; la loi du 5 juillet 1972 les a ensuite transformées en établissements publics régionaux mais leur découpage, opéré en prenant en compte celui des départements, est demeuré identique jusqu'au 01/01/2016.

Renouveau et amplification de la décentralisation depuis 1982

La décentralisation est entrée depuis 1982 dans une nouvelle phase, que les alternances politiques successives n'ont pas, bien au contraire, remis en cause. Celle-ci est marquée par un accroissement considérable des compétences des divers niveaux de collectivités territoriales, ainsi que par l'affirmation progressive de l'échelon régional et intercommunal.

Sans prétendre dresser un historique des textes qui y ont concouru, nombreux et parfois contradictoires, ce point en rappelle de manière chronologique, certaines des principales étapes en soulignant quand il y a lieu, leur dimension financière.

La décentralisation a connu sous la présidence de François Mitterrand un nouvel élan et un essor, **les lois dites « Defferre »** étant souvent qualifiées **« d'acte I de la décentralisation »** :

La loi n°82-263 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, fait de la région une collectivité territoriale et supprime la tutelle du.de la préfet.ète, remplacée par un contrôle *a posteriori* des actes des collectivités territoriales. Elle permet au conseil général d'élire son exécutif, le.la président.e du conseil général. Elle dispose que les collectivités territoriales règlent par leurs délibérations les affaires relevant de leur compétence (clause de compétence générale). Elle annonce que

« des lois détermineront la répartition des ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts de crédits de l'État aux collectivités territoriales ».

Les lois n°83-8 du 7 janvier 1983 et 83-663 du 22 juillet 1983 organisent la répartition des compétences entre communes, départements, régions et État, proclament que les transferts de compétences de l'État ne peuvent autoriser la tutelle d'une collectivité locale sur une autre et prévoient que ces transferts doivent s'accompagner d'une compensation financière.

La loi n°84-53 du 26 janvier 1984 instaure le statut de la fonction publique territoriale. La première élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux a lieu en 1986.

La loi n°88-13 du 5 janvier 1988 « d'amélioration de la décentralisation » précise les possibilités d'interventions des collectivités en matière économique.

La loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, crée communautés de communes et communautés de villes.

La loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « loi Pasqua », prévoit l'établissement de divers schémas régionaux, des instruments de péréquation et introduit la notion de « pays ».

La loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet », vise à coordonner les initiatives des territoires pour le développement local, à promouvoir un développement durable et à garantir le fonctionnement des services publics ; elle crée les conseils de développement auprès des pays.

La loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », rationalise la pyramide des EPCI au profit de trois structures : la communauté de communes (pour les zones rurales), la communauté d'agglomération (zones urbaines d'au moins 50 000 habitant.e.s), et la communauté urbaine (pour les agglomérations d'au moins 500 000 habitant.e.s). Elle supprime communauté de ville et district.

La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, remplace le plan d'occupation des sols (POS) par le plan local d'urbanisme (PLU), encadré par le schéma de cohérence territoriale (SCOT).

La loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, favorise la participation des citoyens à la vie locale et améliore les conditions d'exercice des mandats électifs dans les assemblées délibérantes.

2003-2004 : sous la présidence de Jacques Chirac, le Premier ministre **Jean-Pierre Raffarin engage une nouvelle réforme de la décentralisation, parfois qualifiée d'« Acte II de la décentralisation »**.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 introduit dans l'article 1er de la Constitution, la notion de décentralisation : « **la France est une république indivisible (...). Son organisation est décentralisée** ». Elle instaure un référendum décisionnel local. Elle reconnaît pour les collectivités territoriales un droit à l'expérimentation et une **autonomie**

financière, assortie des dispositions suivantes (art.7) : « *Les collectivités territoriales bénéficient des ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à leur exercice. Toute création ou extension des compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La Loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, énumère les nouvelles compétences transférées aux collectivités en matière de développement économique, de tourisme, d'enseignement et de formation professionnelle, concernant des infrastructures (routes, aérodromes, ports), ainsi qu'en matière de construction et de logement social, pour certaines à titre expérimental. Elle étend aux départements, régions et EPCI le droit reconnu aux communes d'organiser des « référendums consultatifs » sur toutes affaires de leurs compétences.

La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, crée les communes nouvelles (pour inciter à des fusions de communes) et les métropoles, prévoit l'élection au suffrage universel direct en 2014 des conseiller.ère.s des communes dans les EPCI, en même temps que celle des conseiller.ère.s municipaux/ales. Elle vise à obliger chaque commune à adhérer à un EPCI,. Elle ouvre la faculté de fusionner à des régions ou départements. Elle prévoyait l'élection d'un élu commun, le.la conseiller.ère territorial.e, siégeant à la fois au conseil général et au conseil régional, et supprimait la clause de compétence générale pour ces deux niveaux de collectivités.

Évolutions depuis 2013 en matière de décentralisation

Une série de lois adoptées sous la présidence de François Hollande a modifié certaines de ces dispositions.

La loi n°2013-403 du 17 mai 2013 modifie le calendrier électoral et remplace le.la conseiller.ère territorial.e par un.e conseiller.ère départemental.e.

La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MAPTAM »), rétablit la compétence générale des départements et régions, consacre la notion de collectivités « chef.fe.s de file » et crée les grandes métropoles de Paris, Lyon et Marseille, avec des statuts différents. Les métropoles sont des EPCI.

La loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, et modifiant le calendrier électoral, réduit le nombre des régions métropolitaines à 13 (dont la Corse).

La loi n°2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes, améliore le statut de la commune nouvelle et **prévoit un pacte financier pour inciter à des regroupements de communes.**

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »), **supprime la clause générale de compétence pour les départements et les régions**, opère une redistribution des compétences entre intercommunalités, départements et régions, qui notamment renforce le rôle de la région en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, et relève le seuil démographique de constitution des EPCI à fiscalité propre (au moins 15 000 habitant.e.s sauf exception définie dans la loi).

La loi n°2016-1500 du 8 novembre 2016 tend à permettre le maintien des communes associées sous forme de communes déléguées en cas de création d'une commune nouvelle pour faciliter la création de ces communes nouvelles, afin de réduire le nombre des communes.

La loi n°2017-257 du 28 février 2017 permet la création de « communes nouvelles » issues de la fusion de plusieurs communes (fusion dite « horizontale ») ou de communes avec un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre » (fusion dite « verticale »).

N° 5 GLOSSAIRE

APA	Allocation personnalisée d'autonomie,
APU	Administration publique,
APUL	Administration publique locale
ASSO	Administration de sécurité sociale,
CCEC	Commission consultative sur l'évaluation des charges
CA	Communauté d'agglomération,
CC	Communauté de communes,
CET	Cotisation économique territoriale,
CFE	Cotisation foncière des entreprises,
CFL	Comité des Finances Locales
COM	Collectivités d'outre-mer
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée,
CU	Communauté urbaine
CVAE	Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises,
DGF	Dotations globales de fonctionnement,
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux,
DOM	Départements d'outre-mer,
DROM	Départements et régions d'Outre-Mer,
DSU	Dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale,
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale,
EPT	Établissement public territorial,
FDPTP	Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle,
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée,
FMDI	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion,
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France,
IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux,
MGP	Métropole du Grand Paris
ODAC	Organisme divers d'administration centrale,
ODAL	Organisme divers d'administration locale,
ODASS	Organisme dépendant des assurances sociales,
PCH	Prestation de compensation du handicap,
PLU	Plan local d'urbanisme,
REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (redevance facultative),
RSA	Revenu de solidarité active,
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle,
SCoT	Schéma de cohérence territoriale,
SIVOM	Syndicats intercommunaux à vocation multiple
SRADDET	Schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRDEII	Schéma de développement économique d'innovation et d'internationalisation,
TFNB	Taxe foncière additionnelle sur les propriétés non bâties,
TASCOM	Taxe les surfaces commerciales,
TCI	Taxe sur les certificats d'immatriculation,
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères,
TFB	Taxe foncière sur les propriétés bâties,
TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties,
TCFE	Taxe sur la consommation finale d'électricité,
TH	Taxe d'habitation,
THLV	Taxe d'habitation des logements vacants
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques,
TIPP	Taxe indirecte sur les produits pétroliers,
TSC	Taxe spéciale sur la consommation (DOM),
TSCA	Taxe sur les conventions d'assurance,
VLP	Valeur locative d'un local professionnel.
Loi NOTRe	Loi relative à la nouvelle organisation des territoires de la République
Loi MAPTAM	Loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Dernières publications de la section de l'économie et des finances

<p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale Antoine Dulin</p> <p>CESE 01 OCTOBRE 2017</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Les PME/TPE et le financement de leur développement pour l'emploi et l'efficacité Frédéric Boccard</p> <p>CESE 07 MARS 2017</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Réconcilier la France RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE 2017 Guillaume Duval et Pierre Lafont</p> <p>CESE 11 MARS 2017</p>
--	--	--

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

<p>LES AVIS DU CESE</p> <p>« On ne résout pas son problème avec les mêmes données qui l'ont engendré. » Albert Einstein</p> <p>Industrie : un moteur de croissance et d'avenir Marie-Claire Calletaud</p> <p>CESE 01 MARS 2018</p>	<p>Résolutions Conseil économique, social et environnemental</p> <p>Contribution aux Assises des Outre-mer</p> <p>mars 2018</p>	<p>LES AVIS DU CESE</p> <p>Fin de vie : la France à l'heure des choix Pierre-Antoine Gailly</p> <p>CESE 10 JUILLET 2018</p>
--	---	---

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411180011-000418- Dépôt légal : avril 2018

Crédit photo : Istock photos

La fiscalité locale a fait l'objet de réformes incessantes, parfois contradictoires, aboutissant à un système hybride qui ne satisfait plus personne. Ce dernier se caractérise par sa grande complexité, marquée par une multiplicité d'impôts et de taxes, des règles d'affectation peu lisibles, un enchevêtrement des compétences et la multiplication des dispositifs correctifs (péréquations, compensations, etc.), avec au bout du compte une moindre autonomie financière des collectivités locales.

Il est donc urgent d'engager une réforme globale de la fiscalité locale. Le CESE propose notamment de concentrer les ressources fiscales sur les intercommunalités et les régions, ce point ne faisant cependant pas l'objet d'un consensus. Il préconise également d'affecter aux collectivités locales, en fonction de leurs compétences propres, une part d'impôts nationaux « dynamiques », même si certains n'y sont pas favorables.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41118-0011

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-152189-6



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*
www.ladocumentationfrancaise.fr