

Fiscalité locale

Résumé

Selon une idée largement répandue, la décentralisation aurait transféré aux collectivités locales des dépenses non maîtrisables, à forte croissance, et il faudrait assurer à ces dernières les recettes permettant d'y faire face. Cette idée ne résiste pas aux analyses : en dehors même des processus liés au transfert des compétences, depuis plusieurs décennies les collectivités territoriales se sont engagées dans une courbe continue de dépenses.

La réforme de la fiscalité locale est un serpent de mer des finances publiques françaises. Peu après son apparition, la taxe professionnelle était déjà désignée comme un « impôt imbécile ». Il a pourtant fallu attendre 2010 pour que les pouvoirs publics s'y attèlent. Ce chapitre revient en premier lieu sur les avancées de cette réforme, tout en soulignant les défauts. La réforme de la taxe professionnelle est dans l'ensemble favorable aux entreprises et se veut garante de la stabilité fiscale au niveau local, mais se caractérise par plusieurs écueils : pertinence relative de la valeur ajoutée de l'entreprise comme référence de la capacité contributive, obligations déclaratives lourdes dans le cadre de la localisation de la nouvelle cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, difficile conciliation entre spécialisation fiscale et territorialisation de l'impôt. Subsiste aussi un défaut consubstantiel à la fiscalité moderne, qu'il serait bon de pouvoir un jour amoindrir : la très forte complexité du système – nouvelles impositions, transfert de nombreuses impositions entre niveaux de collectivités et de l'État vers les collectivités.

Pourtant, cette grande réforme fiscale venant de s'achever, il serait illusoire et irréaliste d'appeler à une nouvelle refonte du cadre fiscal local. C'est plutôt sur deux enseignements essentiels et que nous voudrions insister.

Premièrement, l'autonomie financière des collectivités, garantie par la Constitution, ne doit pas être comprise comme une autonomie fiscale. Or les risques d'augmentation des impôts dans les années à venir ne sont pas absents : le bloc local peut décider de faire usage du levier fiscal, notamment s'agissant de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises. La pression fiscale pourrait aussi s'accroître sur les entreprises assujetties aux impositions pour lesquelles les collectivités disposent d'une marge de manœuvre, comme par exemple celle ouverte pour le taux du versement transport. Certes, il existe des freins aux augmentations d'impôt au niveau local : la réforme de la fiscalité locale de 2010 conduit en effet, à des degrés divers selon les collectivités, à une mise sous contrôle du pouvoir de taux. Pour les régions, une demande d'autonomie fiscale accrue semble par ailleurs difficile à justifier et à satisfaire. Mais il importe de continuer à raidir les contraintes sur l'augmentation des impôts locaux tout en s'attaquant au véritable défi de la fiscalité locale, la restauration de l'équité fiscale entre les contribuables par la réforme des valeurs locatives (à rendement constant). Il s'agit là d'une réforme difficile, constamment repoussée à la faveur de l'utilisation du levier facile qu'est l'augmentation des recettes.

En second lieu, il ne faudrait pas attendre des ajustements de recettes qu'ils viennent régler des questions relatives au niveau des dépenses. Après avoir épuisé nombre de leviers fiscaux, et face au constat inévitable de la raréfaction des ressources, il devient inévitable pour les collectivités de s'engager dans la maîtrise de leurs dépenses. Alors que jusqu'à présent l'augmentation des taxes semblait la seule réponse à celle de la dépense locale, il s'agit d'inverser cette logique. À cette fin, il est impératif de clarifier la question des conséquences des transferts des compétences sur la gestion et les finances des collectivités. Les analyses portant sur les dépenses de personnel montrent ainsi qu'en dehors même des processus liés au transfert des compétences, les collectivités territoriales se sont engagées sur une courbe de dépenses continue, conduisant à la création de plus de 35 000 postes d'agents publics locaux par an depuis 1990, hors transferts de compétences.

Eu égard à la démarche de maîtrise de la dépense, déjà engagée pour l'État depuis les années 2000, les quelques avancées proposées par le projet de loi de décentralisation pour accroître la transparence des dépenses des collectivités territoriales semblent bien modestes. Dans ce contexte, la première question, fondamentale, devrait être celle de la nécessaire clarification des compétences des collectivités. Nous prônons donc l'interdiction des financements croisés entre collectivités, afin d'instaurer un système fiscal plus transparent et plus responsable ; une révision voire suppression de la clause de compétence générale ; enfin une prééminence du fait métropolitain sur l'organisation juridique actuelle, ce qui supposerait la suppression de certains départements, particulièrement en zone urbaine.

Au-delà, le constat de la divergence entre le dynamisme de la dépense sociale et celui des ressources des départements ne peut rester sans réponse. En l'absence de solutions de financement du manque à gagner des départements, la refonte des dispositifs de prestations sociales mérite d'être explorée. On pourrait ainsi imaginer que les départements modulent le niveau des prestations sociales, alors que le coût de la vie diffère largement d'un département à l'autre. La question n'est donc plus de trouver de nouvelles recettes, mais de repenser intelligemment l'usage des dépenses.

1. UN CONTEXTE RADICALEMENT TRANSFORMÉ : UNE NÉCESSAIRE RÉGULATION PAR LA DÉPENSE

1.1. La réforme de la fiscalité, dont une des conséquences est la perte d'autonomie fiscale, conduit à de vastes recompositions territoriales

a) Une réforme tournée vers les entreprises, mais qui n'échappe pas à l'écueil d'un impôt assis sur la production.

Antérieurement à la suppression de la taxe professionnelle en 2010, les empilements de réformes ont conduit à une complexification croissante et à une substitution progressive de l'État au contribuable local du fait de la

multiplication des différents mécanismes de dégrèvements. Cette distorsion posait l'inévitable question de la responsabilité des collectivités territoriales.

La nécessité d'une véritable réforme de la taxe professionnelle s'est dès lors imposée dans le débat public, souhaitée par les entreprises comme par les élus. En 2010, la taxe professionnelle (TP) a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) assise sur les bases foncières de celles-ci et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont le taux est fixé au niveau national. Afin d'éviter un effet d'aubaine pour les grandes entreprises de réseau, la CET a été complétée par l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER).

L'objectif clairement affiché par la réforme était de favoriser la compétitivité des entreprises. En première analyse, cette réforme leur est effectivement favorable puisqu'elle conduit à une baisse avérée des impôts professionnels en volume. En régime de croisière, c'est-à-dire une fois neutralisés ses effets transitoires (en particulier le dégrèvement pour écrêtement des pertes et l'effet sur l'impôt sur les sociétés), la réforme produit un allègement global de l'imposition des entreprises de l'ordre de 4 Md€⁶⁷. Pourtant, la CVAE ne permet toujours pas de mesurer la capacité contributive des entreprises. Si elle mesure la richesse produite par l'entreprise (la valeur ajoutée), celle-ci ne conserve qu'une petite partie de cette richesse (son bénéfice). La plus grande partie est redistribuée ou mise de côté pour faire face à des coûts futurs. Une taxe sur la valeur ajoutée reste donc essentiellement une taxe sur les coûts, qui pose, comme la taxe professionnelle, des problèmes de compétitivité.

En outre, cette réforme est un nouveau rendez-vous manqué dans le cadre de la simplification fiscale pour les entreprises. La difficile conciliation de principes et d'objectifs conduit, contrairement aux ambitions initiales de la réforme, à une complexité fiscale sans doute jamais atteinte, avec la création de nouvelles impositions et le transfert de nombreuses impositions entre niveaux de collectivités et de l'État vers les collectivités.

67 Source : rapport du gouvernement sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle, novembre 2012.

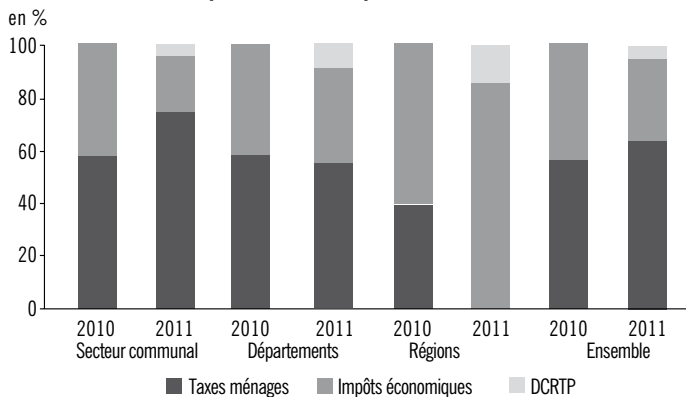
Enfin, le maintien du principe de territorialisation de l'impôt engendre pour les entreprises des obligations déclaratives lourdes dans le cadre de la localisation de la CVAE, tandis que la difficile appropriation de la réforme par les collectivités territoriales fait courir à ces mêmes entreprises, au moins à titre transitoire, le risque de variations incontrôlées de leur charge fiscale au titre de la CFE.

b) La nouvelle répartition des impôts ménages et des impôts professionnels : une recomposition entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

Dans son volet « collectivités territoriales », la réforme a conduit à une recomposition globale du panier de ressources fiscales des collectivités territoriales, marquée par de larges processus de déplacements de ressources entre niveaux de collectivités d'une part, et de l'État vers les collectivités d'autre part. La part des impôts transférés par l'État est estimée à 6Md€ (frais de gestion des impôts inclus)⁶⁸.

Une typologie globale peut être formalisée : les impôts « ménages » constituent désormais la principale recette du bloc local, les impôts professionnels constituant désormais les seules ressources des régions ; enfin les départements se situent dans une position intermédiaire.

Nouvelle répartition entre taxes « ménages », impôts économiques et DCRTP



68 Source : rapport du Gouvernement sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle, novembre 2012.

Comme pour les entreprises, on retrouve dans l'application de cette réforme la difficulté à concilier principes et objectifs. **Le caractère hybride de la réforme se manifeste ainsi dans la difficile conciliation entre spécialisation fiscale et territorialisation de l'impôt d'une part ; mais aussi entre garantie de l'autonomie financière et mise sous contrôle des ressources d'autre part.** Malgré une volonté initiale fondée sur la spécialisation de l'impôt par catégorie de collectivités dans un objectif de simplification pour le contribuable et – peut-être – afin de préparer la voie à une clarification des compétences, le produit de la CVAE a été réparti entre les différents niveaux de collectivités.

La réforme de la taxe professionnelle (TP) était pourtant l'occasion de revenir sur une spécificité française : contrairement à la plupart des pays européens, la situation de la France au regard de l'impôt économique, la TP, se caractérisait par un empilement de la taxe sur quatre niveaux de collectivités territoriales. L'un des objectifs de la réforme consistait donc à opérer une « spécialisation » de l'impôt selon les niveaux de collectivités territoriales, en attribuant à l'un ou l'autre des niveaux le bénéfice exclusif de la taxe nouvellement créée.

Si cette volonté a perduré pour ce qui concerne la CFE, les débats parlementaires lors du vote de la loi de finances pour 2010 ont conduit à une répartition de la CVAE qui reste partagée entre les quatre niveaux, mais de manière relativement hybride puisqu'elle représente la quasi-totalité des ressources des régions – bien que celles-ci ne se voient attribuer que 25 % du produit total – alors qu'elle n'est qu'une des recettes constituant le panier fiscal communal (*voir tableau 2. en annexe*).

L'attribution à l'ensemble des collectivités relève d'une démarche de territorialisation qui n'est pas condamnable en soi : elle vise à renforcer le lien entre les entreprises et les collectivités et à encourager ces dernières à accueillir sur leur territoire des établissements industriels produisant potentiellement des externalités négatives (bruit, pollutions, risques chimiques, etc.). La question de la territorialisation devra toutefois être replacée dans le débat plus large du lien entre l'activité économique d'un territoire et l'action des collectivités territoriales en direction du contribuable professionnel.

1.2. Les effets indirects mais assumés de la réforme de la fiscalité locale : des recettes fiscales mises sous contrôle

Modifié dans sa composition, le panier de ressources l'est aussi dans sa dynamique : la part des ressources non modulables ou « fossilisées » s'est assez largement accrue, engendrant des effets de redistribution entre territoires dont les conséquences ne se dessineront entièrement qu'à long terme.

a) Le principe de neutralité de la réforme ne doit pas occulter les effets de long terme s'agissant des marges de manœuvre fiscales des collectivités

À compter de 2011, un mécanisme de garantie de ressources (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle – DCRTP – et garantie individuelle des ressources - GIR) compense les effets de leur nouvelle répartition. La réforme année « zéro » est donc neutre pour les collectivités territoriales, dont le volume de ressources est garanti au regard de la situation antérieure en application du principe d'autonomie financière.

À ce stade il n'est pas inutile de rappeler que **l'autonomie financière et l'autonomie fiscale sont deux notions distinctes**, la première seule étant garantie au nom de la libre administration des collectivités territoriales, et la seconde seule impliquant nécessairement un pouvoir de modulation de taux. La CVAE, dont le taux est fixé au niveau national, est donc bien une ressource propre à part entière pour les collectivités, même si celles-ci ne disposent pas de pouvoir de modulation de taux. De plus, au-delà de la définition juridique du principe d'autonomie financière, il faut prendre en compte le fait qu'en plus de leurs ressources fiscales, les collectivités bénéficient de dotations de l'État dont une majeure partie, au premier rang desquelles la dotation globale de fonctionnement (DGF) est non affectée, ce qui permet aux collectivités d'utiliser librement les ressources qui leur sont ainsi attribuées.

Autonomie financière et autonomie fiscale

L'autonomie financière consiste, pour les collectivités, à disposer d'une proportion, fixée par la loi, de ressources propres au sein de leurs ressources totales⁶⁹. La part des ressources propres est calculée en rapportant ces ressources à l'ensemble des ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts entre collectivités d'une même catégorie. Les recettes fiscales constituent une partie seulement des ressources propres et sont définies comme le « produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ».

Dès lors, cette définition couvre non seulement les impositions dont les collectivités fixent l'assiette ou le taux mais aussi le cas des impôts partagés entre l'Etat et les collectivités territoriales, à la condition que le mode de répartition retenu par le législateur maintienne un lien avec les collectivités concernées, par le biais du taux ou de l'assiette.

On rappellera également que **la France se situe largement dans la moyenne des États de l'Union européenne s'agissant de la part des impositions dans le total des ressources locales**. Elle se situe même à un niveau similaire à celui de l'Allemagne, qui est pourtant un État de type fédéral. En revanche, la part de fiscalité directe locale reste prépondérante au regard des ressources fiscales partagées ou transférées, contrairement à l'Allemagne où les ressources transférées et/ou partagées représentent presque 75 % des ressources fiscales locales. En Allemagne, le *Finanzausgleich* est défini par la Constitution et conduit au partage entre *Bund* et *Länder* des recettes des trois impôts principaux (IR, IS et TVA). En Allemagne comme en Autriche, les critères de partage sont négociés entre le *Bund* et les *Länder* et le taux des taxes partagées est fixé par l'État fédéral, sans négociation. En Allemagne, les ressources fiscales transférées

⁶⁹ La part des ressources propres est calculée en rapportant ces ressources à l'ensemble des ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement des compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts entre collectivités d'une même catégorie.

représentent 60 % des ressources des Länder et 30 % de celles des municipalités ; en Autriche, les proportions équivalentes sont de 30 % pour les *Länder* et les municipalités⁷⁰.

Il n'en demeure pas moins que la réforme de la fiscalité locale conduit, à des degrés divers selon les collectivités, à une mise sous contrôle du pouvoir de taux. Dans ce schéma de financement, le taux national unique pour la CVAE ainsi que la fixation du montant des IFR sont le garant d'une certaine stabilité fiscale au niveau local, réponse à une responsabilité des exécutifs locaux perçue comme insuffisante, en particulier vis-à-vis des entreprises qui ont clairement besoin d'être protégées par le législateur, que celui-ci fixe le taux ou un plafond contraignant.

Absence de modulation ne signifie pas absence de dynamisme. Le dynamisme fiscal reste assuré, puisque l'effet d'assiette de la CVAE et des IFR joue en faveur des collectivités, tout en garantissant la protection des entreprises au regard de hausses d'impôt non contrôlées.

Pourtant, des possibilités de modulation subsistent pour les autres impositions (CFE, taxes « ménages »). Pour autant, le bloc local fera-t-il usage du levier fiscal, notamment s'agissant de la taxe d'habitation et de la CFE ? Les premiers retours disponibles montrent que l'évolution des bases d'imposition des taxes « ménages » explique 92 % de l'évolution de la fiscalité ménages dans son ensemble. L'évolution des taux est donc, en très court terme, relativement limitée, mais il est probable que le bloc local fasse usage à l'avenir de ses nouveaux pouvoirs de taux.

Enfin, la pression fiscale risque de s'accroître sur les entreprises assujetties aux impositions pour lesquelles les collectivités disposent d'une marge de manœuvre, comme par exemple celle ouverte pour le taux du versement transport.

⁷⁰ Source : AFD, document de travail n° 087 : Fiscalité locale, une grille de lecture économique, septembre 2009.

b) Des recompositions territoriales qui risquent d'être accentuées par la crise économique

Un double effet est à attendre : la modification de la composition des paniers fiscaux et les différentiels de croissance des produits fiscaux en fonction du quantum de ressources fossiles constituées par la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et la garantie individuelle de ressource (GIR). La définition même des collectivités « riches » et « pauvres » sera modifiée à moyen et long terme.

Les territoires industriels semblent être les grands perdants de la réforme, du moins du point de vue des collectivités territoriales. La réforme tend à défavoriser les territoires à forte dominante « industrielle » au profit des territoires ayant une forte activité de « services ». En effet, dans ces territoires industriels où la taxe professionnelle représentait une proportion très élevée de leur panier fiscal, les collectivités se voient attribuer d'importantes compensations au titre de la réforme (DCRTP et FNGIR) qui rappelons-le sont des composantes fossiles. La situation de ces collectivités pourrait être aggravée par la crise économique et la destruction d'emplois industriels. Ces recompositions, accentuées par la crise économique et la situation des finances publiques, risquent d'avoir des effets croisés, entre stabilisation, voire diminution pour certains territoires, de la pression fiscale locale, et perte de ressources des collectivités nuisant à la fourniture de services publics parfois nécessaires au développement économique des territoires.

Certains territoires sont, quant à eux, plus ou moins peu touchés par la crise et de surcroît favorisés par la réforme de la taxe professionnelle. Les territoires à vocation résidentielle affirmée, notamment les franges littorales et certaines zones périurbaines de grandes métropoles, peuvent évoluer d'une situation moyenne vers une aisance fiscale certaine, du fait de l'augmentation des bases ménages, mais également du maintien de l'activité économique soutenue par l'économie « présenteielle »⁷¹. De même, les territoires à forte proportion d'emploi public restent, pour le moment du moins, relativement

⁷¹ Selon l'expression forgée par Laurent Davezies et Christophe Terrier qui désigne l'économie créée par les habitants d'un territoire et non celle créée par les moyens de production.

inélastiques à la crise économique et soutenus par l'importance des taxes ménages.

Enfin, certains territoires sont favorisés par les réformes en cours et le contexte économique, au premier rang desquels ceux sur lesquels sont concentrés l'activité économique de secteur tertiaire et les services financiers. L'augmentation de la concentration géographique des bases de l'impôt économique local résulte ainsi principalement de la concentration des services à forte valeur ajoutée. Ceci explique que les trois groupements subissant les prélèvements les plus importants en termes de volume se situent dans des zones proches du bord de mer.

Globalement, les évolutions dépendront du dynamisme des recettes fiscales, renforçant le recul des territoires dont la proportion de ressources fossiles est la plus élevée.

c) La péréquation horizontale, un faux amortisseur ?

Dans ses ambitions, la réforme s'accompagne d'un développement sans précédent de la péréquation horizontale qui vise à amortir les effets de recomposition des territoires dus à la réforme de la fiscalité locale. Ce sont ainsi cinq fonds qui auront été mis en place ou adaptés à la réforme entre 2011 et 2013, concernant chacune des catégories de collectivités locales (bloc local, départements, régions).

Il est néanmoins peu probable que la montée en puissance de la péréquation soit assurée sur le long terme. Les nouveaux mécanismes, dits de péréquation « horizontale », prennent en effet le relais de la péréquation « verticale », dans laquelle l'argent redistribué entre les collectivités provient des dotations de l'État. Ces mécanismes de péréquation horizontale consistent à prélever une partie des ressources des collectivités jugées les plus riches pour redistribuer aux collectivités les plus pauvres ou sur lesquelles pèsent le plus de charges. La mesure de la richesse des territoires présente certes des difficultés objectives, à savoir la définition d'un indicateur pertinent permettant de mesurer les ressources et les charges des collectivités et de les comparer entre elles, mais également subjectives, chaque collectivité ayant une vision différente de sa propre richesse et se définissant toujours comme « plus

pauvre » ou « moins riche » que ce qui ressort d'une classification résultant d'un indicateur. Les réticences des collectivités les plus favorisées à payer pour les plus pauvres sont donc, logiquement, appelées à croître.

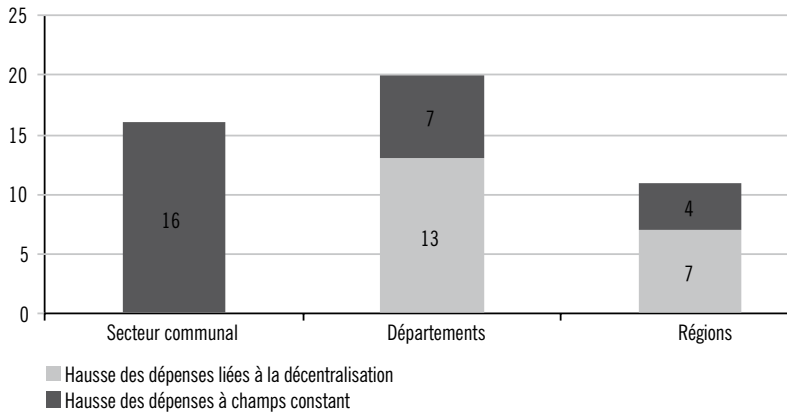
Les dispositifs de péréquation horizontale posent en outre le problème d'une déconnexion entre la territorialisation de l'impôt et les ressources fiscales réellement perçues par les collectivités, surtout pour celles des collectivités contribuant à l'alimentation des fonds de péréquation. Il est emblématique de constater sur ce sujet qu'à l'issue de l'examen par la commission des lois du Sénat, l'article du projet de loi de décentralisation qui créait un Fonds de solidarité pour les départements de la région d'Ile-de-France a été supprimé.

Enfin, si la diminution des inégalités est un objectif en soi, il est nécessaire d'accepter que certains territoires soient appelés à jouer le rôle de moteurs du développement et à concentrer une part plus importante de l'activité économique.

1.3. Un changement radical de paradigme pour les collectivités territoriales : un nécessaire pilotage de leurs dépenses dans un contexte de recettes contraintes

Les collectivités ont connu une période continue d'augmentation de leurs recettes fiscales et des dotations de l'État depuis les premières lois de décentralisation : l'évolution des compétences et l'augmentation des dépenses qui l'a accompagnée se sont effectuées dans un cadre institutionnel qui ne prévoyait aucun encadrement des dépenses et peu d'encadrement des taux d'imposition, si on excepte les complexes règles de liaison des taux.

Évolution des dépenses par catégorie de collectivités sur la période 2002-2011 en Md€ constants 2011



Source : Jaune Budgétaire, Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, PLF 2013 (Calculs Direction du Budget, DGFIP).

Un changement de paradigme s'est produit depuis la fin des années 2000, avec une mise sous contrainte progressive des ressources, plus drastique à compter de 2013.

On l'a dit, la part des impôts partagés et de la fiscalité transférée sans pouvoir de modulation de taux a fortement augmenté avec la deuxième vague de décentralisation et, surtout, avec la réforme de 2010 (Taxes sur les conventions d'assurance, Droits de mutation à titre onéreux - DMTO). Dans le même temps, le contexte des finances publiques a conduit à ralentir la croissance des dotations de l'État. Enfin, les difficultés d'accès à l'emprunt du fait des conditions de financement sur les marchés, ont contraint les collectivités à revoir le financement de leurs dépenses d'investissement.

Jusqu'à présent, les collectivités ont principalement régulé le niveau de leurs dépenses par le niveau de leurs recettes⁷². Par ailleurs, le financement

⁷² Voir en ce sens l'évolution des taux moyens des impôts locaux en annexe.

d'investissements nouveaux a parfois pu être assuré par le recours à des emprunts toxiques contractés en toute imprudence par les collectivités. La question des emprunts toxiques a bien montré le degré d'irresponsabilité de certaines collectivités territoriales, en particulier les collectivités de plus grande taille qui disposaient en interne des moyens d'expertise nécessaires avant de contracter ce type d'emprunts. Il appartient aux collectivités de s'approprier cette nouvelle logique de maîtrise des dépenses : l'instauration d'un plafond de dépenses ou de ratios contraignants de bonne gestion selon un système de bonus/malus s'accommoderait mal du respect du principe de libre-administration qui implique des moyens suffisants et garantis par l'autonomie financière et l'autonomie de recrutement et de gestion du personnel⁷³.

À cette fin, il faut clarifier le débat relatif au poids que fait peser le transfert des compétences sur la gestion des collectivités. Une idée largement répandue est que la décentralisation a transféré aux collectivités locales des dépenses non maîtrisables, dont la croissance est forte, et qu'il faut donc leur assurer les recettes permettant d'y faire face. Cette idée ne résiste pas aux analyses portant sur les dépenses de personnel : en dehors même des processus liés au transfert des compétences, les collectivités territoriales se sont engagées sur une courbe de dépenses continue, conduisant à la création de plus de 35 000 agents publics locaux par an depuis 1990, hors transferts de compétences⁷⁴.

Décomposition de la hausse des effectifs des collectivités territoriales entre 2002 et 2010

	Effectifs 2002	Effectifs 2010	Hausse des effectifs décentralisés	Hausse hors décentrali- sation	Hausse totale	% d'évolution 2002-2010 hors décentralisation
Secteur communal	1 053 522	1 240 887	97	187 268	187 365	17,8 %
Départements	178 852	290 591	76 231	35 508	111 739	19,9 %
Régions	12 181	79 719	53 559	13 979	67 538	114,8 %
Établissements locaux hors EPCI	172 462	199 882	–	27 420	27 420	15,9 %

Source : Jaune Budgétaire, transfert financiers de l'État aux collectivités territoriales, PLF 2013.

⁷³ On pourrait toutefois envisager une réforme constitutionnelle où la libre administration des collectivités territoriales serait garantie sous réserve du respect des engagements européens.

⁷⁴ Source : Gilles Carrez, commission des finances de l'Assemblée Nationale.

Ceci suppose néanmoins que soit rationnellement examinée la question du « manque à gagner » des collectivités au regard des montants transférés pour l'exercice de leurs compétences, en particulier pour les départements qui font face à une rigidité plus importante de leurs dépenses du fait du transfert des dépenses sociales (*cf. infra*).

Cette démarche de pilotage est favorisée par les timides avancées proposées par le projet de loi de décentralisation visant à accroître la transparence des dépenses des collectivités territoriales. L'ensemble de ces avancées reste fragile : d'une part, une partie des collectivités ont fait connaître leur opposition à ces mesures : d'autre part, le Gouvernement a fait savoir que la mise en œuvre serait d'ores et déjà repoussée de trois ans après la publication de la loi du fait des conditions préalables à mettre en place.

2. UNE RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE À REPENSER

Une grande réforme fiscale vient de s'achever. Il serait illusoire d'appeler à une nouvelle refonte du cadre fiscal. Néanmoins, la réforme doit être aménagée, en commençant enfin par une analyse de la dépense au travers de l'exercice des compétences, pour proposer ensuite un aménagement des modes de financement.

2.1. Clarifier les compétences des différentes catégories de collectivités territoriales et s'attaquer enfin au millefeuille territorial

La première question, fondamentale, est celle de la nécessaire clarification des compétences, véritable serpent de mer du débat public, tant l'organisation territoriale française est aujourd'hui devenue inextricable et dans le même temps intouchable. Alors que la décentralisation devait reposer sur un partage clair des obligations entre l'État et les collectivités locales – aussi bien du point de vue des dépenses que des recettes – et accroître ainsi la responsabilité des élus vis-à-vis des citoyens, elle a constitué un terrain favorable au développement de comportements opportunistes et à l'investissement de

nombreux champs de compétences non obligatoires, tout ceci étant protégé par le respect du principe de libre-administration.

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales de 2009 portait de nouvelles ambitions, certes modestes, qui visaient la limitation des financements croisés, l'attribution de compétences exclusives par niveau de collectivités ou encore la limitation de la compétence générale pour les régions et les départements. La suppression de la clause de compétence générale et la création du conseiller territorial étaient un premier pas, remis en cause par le projet de loi de décentralisation défendu par l'actuel gouvernement.

Le projet de loi renforce les « chefs de filât », qui ne sont qu'un pis-aller puisqu'en l'absence de bornes strictes ils permettent aux collectivités d'investir des domaines communs. Les collectivités ont beau être censées être seules maîtres à bord pour l'exercice de ces compétences, il est difficile de voir ce que ce que la notion de chef de file recouvre, tant le vocable utilisé par la loi est peu explicite. Cette « clarification » ne semble pas à notre sens recouvrir un réel progrès.

A contrario, la montée en puissance du fait métropolitain est une nécessité, afin de renforcer notamment l'efficacité des programmes d'aménagement et de logement, mais le consensus semble loin d'être assuré et le vote s'avérera plus que périlleux. En témoignent, à ce stade des débats parlementaires, la suppression par le Sénat de la métropole de Paris qui devait regrouper, outre la capitale, l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale ayant vocation à être créés sur le périmètre de l'unité urbaine⁷⁵, et la suppression de la clause permettant le transfert automatique de certaines compétences sociales des départements aux métropoles.

Ces processus généreront inévitablement une demande de financement nouveau. Le projet de loi propose en son article 53 de garantir aux collectivités leurs recettes en cas de baisse des impôts dévolus pour financer de nouvelles compétences. L'idée que l'Etat serait garant de la fiscalité locale est peu probable dans le contexte actuel du fait de l'absence de marges de manœuvre

⁷⁵ Cette disposition a été rétablie par l'Assemblée Nationale en première lecture.

budgetaires. C'est en réalité dans l'autre direction qu'il est indispensable d'avancer :

- l'interdiction des financements croisés doit permettre d'instaurer un système fiscal plus transparent et plus responsable ;
- la clause de compétence générale doit être radicalement revue voire supprimée ;
- le fait métropolitain doit l'emporter sur l'organisation juridique actuelle, ce qui supposerait la suppression de certains départements, particulièrement en zone urbaine.

2.2. Quelle réforme fiscale ?

La nécessité d'un aménagement du cadre de la fiscalité locale subsiste, qui doit reposer sur deux grands axes : ne pas revenir sur le principe de stabilité fiscale et améliorer l'équité entre les contribuables au niveau local.

Sur le premier point, les engagements de campagne du candidat Hollande augurent mal du respect du principe de stabilité fiscale, principe auquel s'est *a contrario* engagé le Président de la République postérieurement à son élection dans le cadre du pacte de compétitivité.

a) Restaurer l'équité fiscale entre les contribuables au niveau du bloc communal

La réforme des valeurs locatives est plus que jamais indispensable à la restauration de l'équité entre les contribuables locaux. L'obsolescence des valeurs locatives agit directement sur le volume des ressources fiscales, mais également indirectement sur celui des dotations de l'État, dont le calcul fait intervenir les recettes fiscales, ainsi que sur les mécanismes de péréquation horizontale, reposant eux aussi sur les recettes fiscales. La révision de ces valeurs locatives, longtemps retardée, avait été récemment initiée (locaux à usage d'activité) ou programmée (locaux d'habitation). La loi de finances rectificative du 16 août 2012 acte ainsi le principe de la relance de la révision des valeurs locatives cadastrales pour les locaux professionnels et d'habitation. Le calendrier prévu actuellement pour les

locaux professionnels permettrait d'intégrer les nouvelles valeurs locatives pour le calcul des impositions 2015.

S'agissant **de l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation**, elle semble être remise en cause par le projet de loi de décentralisation, au profit d'une concertation dont le gouvernement a affirmé qu'elle devrait débiter prochainement. **Cette révision n'ira pas sans s'accompagner de modifications substantielles de la géographie fiscale locale.** Les ensembles intercommunaux⁷⁶ de l'intérieur, formant une diagonale nord-est/sud-ouest, plutôt ruraux, risquent de voir leurs ressources limitées du fait de la révision des valeurs locatives, dans le cadre d'un marché immobilier peu actif.

La refonte de la taxe d'habitation en fonction des revenus est quant à elle un pari risqué. La taxe d'habitation est en effet calculée en fonction de la valeur du logement. Certains élus locaux souhaiteraient faire varier la taxe d'habitation selon le revenu des ménages afin de renforcer l'équité entre les contribuables. Il s'agit d'un pari risqué qu'il ne nous semble pas forcément opportun de soutenir :

- pour les contribuables les plus aisés, c'est s'exposer à une nouvelle modification du cadre fiscal en tant que contribuable local, alors qu'en tant que contribuable national ils doivent faire face à d'importantes hausses d'imposition ;
- pour les collectivités, ceci signifierait appauvrir fortement les territoires dans lesquels les contribuables sont exonérés de taxe d'habitation pour insuffisance de revenus, en particulier les territoires à forte proportion de retraités ;
- sans toucher directement aux impôts locaux, ce système permettrait surtout de bénéficier de l'inflation des revenus et garantirait une progression régulière des ressources des collectivités les poussant à la dépense.

⁷⁶ Terme désignant, depuis la loi de finances pour 2012, la consolidation de l'espace communautaire (groupements à fiscalité propre et leurs communes membres).

b) Ne pas remettre en cause le principe de stabilité fiscale tout en garantissant une meilleure prise en charge des dépenses sociales des départements

L'impasse de financement des dépenses sociales des départements est réelle. Le groupe de travail État-départements mis en place pour évoquer le financement des allocations a établi une fourchette de 4,6 à 5,8 Md€ de reste à charge pour 2011 dans un diagnostic partagé présenté le 30 avril 2013⁷⁷.

Le panier fiscal des départements doit être modifié à taux de prélèvements obligatoires constant. Le dynamisme de la dépense sociale ne va pas de pair avec le dynamisme des ressources des départements. Un exemple illustre bien ce constat : les droits de mutation à titre onéreux représentent 12 % des recettes de fonctionnement des départements et le reste à charge des allocations de solidarité 11 %. On pourrait donc considérer qu'une compensation recette/dépense est accessible, mais c'est sans compter sur la volatilité de la recette tirée des DMTO, qui devraient baisser en 2013, quand les dépenses sociales sont elles appelées à augmenter – en l'absence bien entendu de réformes portant sur ces dépenses. Sur ce sujet, la Cour des comptes recommande de donner « une plus grande capacité d'ajuster les recettes aux dépenses » en transférant par exemple du bloc communal aux départements une part de taxe sur le foncier bâti en contrepartie d'une partie de DMTO. Cette solution ne doit pas être écartée, même si elle signifierait un retour en arrière au regard de la réforme de 2010, et conduirait à transférer la volatilité de la recette du département vers les communes.

Pour autant, il semble que le gouvernement ait décidé d'emprunter une voie différente, en donnant aux départements la possibilité de moduler à la hausse les DMTO perçus sous un plafond de 4,5 % (contre 3,8 % actuellement)⁷⁸. Bien que le dispositif ne soit pas connu en détail à ce stade, son économie peut cependant laisser perplexe. Outre la volatilité de la recette, cette modulation ne serait pas pérenne mais limitée à une période de deux ans : il ne s'agit donc pas d'une réponse adaptée à un problème qui reste structurel.

⁷⁷ Les écarts de chiffrage sont dus à des méthodes de calcul différentes, les uns calculant le reste en charge à partir des seuls concours de l'État, les autres y ajoutant une partie des ressources transférées aux départements lors de l'acte 1 pour l'ensemble des compétences de l'aide sociale.

⁷⁸ Source : Principales dispositions du pacte de confiance et de solidarité, communiqué de presse du 16 juillet 2013, services du Premier ministre.

En termes techniques, la question se pose de savoir si l'augmentation des sommes ainsi récoltées aura vocation à alimenter le fonds de péréquation des DMTO ; auquel cas la portée en serait amoindrie. Enfin, cette mesure risque d'avoir un effet contracyclique alors que le gouvernement cherche dans le même temps à soutenir un marché immobilier atone, notamment en revenant sur le régime d'imposition de la plus-value immobilière des résidences secondaires.

Les autres orientations sont difficilement compatibles avec le respect de la stabilité fiscale et la non-augmentation du taux de prélèvements obligatoires. Ainsi en est-il de la perception par les départements d'une partie de la CSG, défendue par une partie des élus et l'Association des départements de France, mais qui reviendrait à creuser le trou de la Sécurité sociale... sauf à ce que le taux de CSG soit relevé ! Quant à l'idée, émise dans le premier avant-projet de loi sur la décentralisation, consistant à expérimenter un impôt départemental sur le revenu, soit sous la forme d'un partage d'imposition entre l'État et les départements, soit sous la forme d'une taxe additionnelle⁷⁹, il ne s'agirait pas d'une mesure pertinente du seul fait des caractéristiques de cet impôt (faible nombre de contribuables et mauvaise répartition sur le territoire national). Sans compter que cette mesure conduirait, là encore, à une augmentation du taux de prélèvement obligatoire au niveau national.

La refonte des dispositifs de prestations sociales serait la seule option viable en l'absence de solutions de financement du manque à gagner des départements. Il n'entre pas dans le cadre de cette contribution de débattre des voies et moyens de réformer les prestations sociales, en particulier celles dont le financement a été transféré aux départements. Le seul ballon d'oxygène dont pourraient bénéficier les départements serait la création d'un nouveau « risque » de la Sécurité sociale, lié à la dépendance : ils seraient déchargés de ces dépenses. Ce chantier est un véritable serpent de mer et supposerait là encore une augmentation du taux de prélèvement obligatoire pesant sur le contribuable national. En revanche, la possibilité d'une modulation du niveau des prestations sociales par les départements ne doit pas être évacuée du

⁷⁹ Des impôts locaux spécifiques sur le revenu personnel sont pratiqués dans certains pays. L'impôt sur le revenu personnel donne lieu selon les à une imposition additionnelle à taux variables au niveau des municipalités et des régions, ou à un partage de la ressource nationale d'IR à taux fixe. Source : AFD, document de travail n° 87 : Fiscalité locale, une grille de lecture économique, septembre 2009.

débat public, même si de nombreuses objections peuvent être soulevées, au premier rang desquels l'universalité des prestations et l'égalité entre les citoyens. Il n'en demeure pas moins que le coût de la vie diffère largement d'un département à l'autre, et qu'il n'est pas incongru d'envisager que les allocataires d'un département où le coût de la vie est particulièrement modéré perçoivent des allocations moins élevées.

c) Pour les régions, une demande d'autonomie fiscale accrue qu'il semble difficile de satisfaire

Le consensus sur le besoin accru de financement des régions est moins affirmé que celui des départements. De toutes les collectivités, les régions sont les plus dépendantes des dotations de l'État, qui représentent 40 % de leurs ressources, soit le double des autres niveaux de collectivités, et sont appelées à subir un coup de rabot comme pour l'ensemble des collectivités. De plus, leurs ressources fiscales sont dorénavant réduites à des impositions sans pouvoir de taux mais dont le dynamisme de l'assiette est conséquent (*cf. supra*). Dans ce contexte, l'Association des régions de France a demandé au gouvernement que les régions soient dispensées de coupe budgétaire et qu'elles se voient attribuer de nouvelles ressources à hauteur de 1,5 Md€ pour financer les compétences qui devraient leur être transférées dans le cadre du projet de loi de décentralisation.

Contrairement à la problématique des dépenses sociales des départements, le manque à gagner des régions ne fait pas l'objet d'un consensus entre Etat et régions, ni même, à notre connaissance, celui d'un chiffre précis, ce qui rend fragile le débat sur la nécessaire affectation de recettes nouvelles.

Les écueils à éviter sont de deux ordres : revenir sur la répartition de la CVAE et affecter de nouvelles ressources aux régions.

Parmi les six chantiers annoncés par le Premier ministre au cours de la dernière Conférence nationale des finances locales figure l'amélioration du panier fiscal des régions, avec l'objectif affiché de retrouver des ressources plus évolutives et d'élargir leur capacité d'autonomie fiscale ou financière. Les régions demandent notamment que leur soit affectée une nouvelle taxe sur les flux et les usages numériques, ainsi qu'un élargissement de l'Imposition forfaitaire sur les entreprises du réseau (IFER) et une refonte de la Cotisation

sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE). Dans le cadre du Comité des finances locales, le gouvernement privilégierait l'affectation de prélèvements indirects, moins visibles mais qui signifient néanmoins une augmentation de la pression fiscale : extension du versement transport, de la redevance sur les bureaux à la province et de la taxe d'aménagement, ainsi que la création de taxes sur les réseaux numériques ou les canalisations de transport de produits chimiques. De plus, lors de discussions bilatérales, a été émise l'idée d'un échange de dotations contre de la TVA ou de la CVAE afin de renforcer le dynamisme de la ressource.

Quoi qu'il en soit, **il semble impossible de revenir sur l'affectation des ressources fiscales aux régions sans modifier la répartition des impositions entre catégories de collectivités** (dans le cas de l'affectation d'une part plus importante de CVAE) **ou sans augmenter le taux de prélèvements obligatoires** (dans le cas du remplacement d'une partie des dotations par de la TVA ou de l'augmentation des impôts indirects).

En conclusion, trois réformes nous semblent devoir être mises en œuvre dans le sens d'une plus grande équité fiscale et d'une stabilisation de la pression sur les contribuables :

- s'atteler à la révision des valeurs locatives s'agissant de la taxe d'habitation ;
- revenir sur la clause générale de compétence des collectivités locales et interdire les financements croisés ;
- privilégier l'action sur les dépenses sociales afin de redonner des marges de manœuvre aux départements.

Annexes

Tableau 1. Évolution des ressources de fonctionnement des collectivités locales après la réforme de 2010

	Recettes de fonctionnement en 2011 (Md€)				
	Impôts locaux	Autres Impôts et Taxes	Concours financiers de l'État	Autres recettes de fonctionnement	Total
Régions	4,4	7,7	9,3	0,9	22,3
<i>En % des recettes</i>	19,7 %	34,7 %	41,7 %	3,9 %	100,0 %
Départements	18,6	22,8	15,0	6,8	63,2
<i>En % des recettes</i>	29,4 %	36,1 %	23,7 %	10,7 %	100,0 %
Secteur communal	46,5	10,6	28,3	14,6	100,0
<i>En % des recettes</i>	46,5 %	10,6 %	28,3 %	14,6 %	100,0 %
Ensemble des CT	69,5	41,2	52,6	22,2	185,5
<i>En % des recettes</i>	37,5 %	22,2 %	28,4 %	12,0 %	100,0 %

	Recettes de fonctionnement en 2009 (Md€)				
	Impôts locaux	Autres Impôts et Taxes	Concours financiers de l'État	Autres recettes de fonctionnement	Total
Régions	5,0	7,3	8,5	0,7	21,5
<i>En % des recettes</i>	23,3%	34,0%	39,5%	3,3%	100,0%
Départements	22,2	15,4	13,4	6,2	57,3
<i>En % des recettes</i>	38,8%	26,9%	23,4%	10,9%	100,0%
Secteur communal	43,3	9,6	26,5	13,5	93,0
<i>En % des recettes</i>	46,6%	10,3%	28,5%	14,6%	100,0%
Ensemble des CT	70,5	32,3	48,5	20,5	171,7
<i>En % des recettes</i>	41,1%	18,8%	28,2%	11,9%	100,0%

Source : DGCL.

Tableau 2. Impôts locaux et autres contributions fiscales perçues par les collectivités locales

		Recettes des impôts locaux en 2012 (Md€)					En % du total des impôts locaux
		Secteur communal	Dpts	Régions	Ensemble		
Taxes ménages	TH	19,35	-	-	19,35	27,1 %	
	FB	15,72	11,57		27,29	38,2 %	
	TNFB et T. add FNB	0,98	-	-	0,98	1,4 %	
	Sous-total impôts ménages	36,05	11,57	0,00	47,62	66,7 %	
Impôts	TP					0,0%	
	CFE	6,65			6,65	9,3%	
	CVAE	4,02	7,36	3,80	15,18	21,3%	
	IFER	0,47	0,22	0,65	1,34	1,9%	
	TASCOM	0,61			0,61	0,9%	
	Sous-total impôts éco.	11,75	7,59	4,44	23,78	33,3%	
Total	47,80	19,15	4,44	71,40	100,0%		

Source : DGCL/rapport de l'observatoire des finances locales 2013.

	Autres contributions perçues par les collectivités locales en 2011 - hors taxes liées à l'urbanisme (en M€)					En % du total des autres cont.
	Secteur communal	Dpts	Régions	Ensemble		
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	5,89			5,89	12,1 %	
Droits de mutation à titre onéreux	2,32	8,61		10,93	22,5 %	
Taxe intérieure sur les produits pétroliers		6,53	4,27	10,80	22,2 %	
Versement destiné aux transports en commun	6,65			6,65	13,7 %	
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance		6,23		6,23	12,8 %	
Taxe sur les cartes grises			2,08	2,08	4,3 %	
Taxe sur l'électricité	1,04	0,56		1,60	3,3 %	
Impôts et taxes d'outre-mer	0,81	0,17	0,52	1,50	3,1 %	
Autres taxes	1,57	0,37	1,01	2,95	6,1 %	
Total autres contributions	18,28	22,47	7,88	48,63	100,0%	

Source : DGCL.

Tableau 3. Évolution des taux moyens d'imposition

Taux moyen d'imposition des collectivités locales de la métropole (en %)											
	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012	Évolution 1990- 2009	Évolution 2011- 2012	
Communes											
Taxe d'habitation	11,17	11,43	12,26	13,66	14,16	14,37	16,30	16,31	2,99	0,01	
Taxe sur le foncier bâti	13,75	14,50	15,69	17,47	18,20	18,49	18,62	18,68	4,45	0,06	
Taxe sur le foncier non bâti	37,13	36,28	36,62	38,70	40,35	40,69	41,56	41,64	3,22	0,08	
Taxe professionnelle	12,11	12,38	12,50	12,34	13,01				0,90		
Cotisation foncière des entreprises							20,23	20,29		0,06	
Secteur communal											
Taxe d'habitation	12,00	12,58	13,47	14,29	14,94	15,16	23,74	23,77	2,94	0,03	
Taxe sur le foncier bâti	14,73	15,90	17,13	18,22	19,20	19,51	19,76	19,91	4,47	0,15	
Taxe sur le foncier non bâti	38,55	39,05	40,92	43,61	45,58	46,05	49,72	48,82	7,03	- 0,90	
Taxe professionnelle	13,54	14,06	14,79	15,44	16,14				2,60		
Cotisation foncière des entreprises							25,46	25,63		0,17	
Départements											
Taxe d'habitation	6,78	7,65	8,13	9,21	9,76	10,08	14,54	14,85	2,98	0,31	
Taxe sur le foncier bâti	20,73	21,35	19,84	22,54	25,31	25,81			4,58		
Taxe sur le foncier non bâti	5,83	6,44	6,82	7,82	8,98				3,15		
Taxe professionnelle											
Régions											
Taxe d'habitation	1,80	1,49	1,58						- 1,80		
Taxe sur le foncier non bâti	1,32	1,83	1,94	2,38	2,65	2,66			1,33		
Taxe sur le foncier bâti	4,85	4,53	4,88	5,93	6,64	6,65			1,79		
Taxe professionnelle	1,32	1,83	1,95	2,48	2,83				1,51		

Source : DGCL.

