

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

La fiscalité locale

mai 2010

Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires (loi n° 2005-358 du 20 avril 2005).

Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par M. Didier MIGAUD, Premier Président de la Cour des comptes.

Il comprend :

*M. Bertrand FRAGONARD, président de chambre à la Cour des comptes,
suppléant le Premier Président de la Cour des comptes,*

En sont membres :

*M. Robert BACONNIER, président et délégué général de l'association nationale des sociétés par actions,
Mme Anne BOLLIET, inspectrice générale des finances,
M. Michel BOUVIER, professeur agrégé des universités,
M. François CALVARIN, Président directeur général de SOURIAU,*

M. Jean-François CHADELAT, directeur du fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie,

M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des comptes,

M. Philippe DOMERGUE, inspecteur général de l'INSEE,

M. Michel DURAFFOURG, inspecteur général des affaires sociales,

M. Etienne DOUAT, professeur agrégé des universités,

M. Gérard GILMANT, directeur de l'URSSAF de la Seine-Maritime,

M. Olivier GRUNBERG, directeur général délégué chargé des finances et secrétaire général de Véolia Eau,

M. Alain GUBIAN, directeur statistique et directeur financier de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale,

M. Michel PINAULT, président de section au Conseil d'État,

M. Jean-Claude ROGNON, conseiller à la Cour de cassation,

M. Augustin de ROMANET, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations,

M. Philippe TRAINAR, économiste en chef pour le groupe SCOR.

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par :

Mme Catherine DÉMIER, conseillère maître à la Cour des comptes, secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires,

Mme Jacqueline GUILLON, chargée de mission au secrétariat général du Conseil des prélèvements obligatoires.

MM. Thomas CAZENAVE et Renaud GUIDÉE, inspecteurs des finances ont assuré, en leur qualité de rapporteurs généraux, la conduite des études particulières et la rédaction du rapport de synthèse

Les travaux du Conseil des prélèvements obligatoires ont été menés sous la présidence de M. Philippe SÉGUIN, jusqu'au 7 janvier 2010, puis par M. Bertrand FRAGONARD.

Le rapport a été délibéré et adopté sous la présidence de M. Didier MIGAUD au cours de la séance du 15 avril 2010.

Les rapports particuliers, annexés au présent rapport, ont été rédigés par :

Maylis COUPET, inspecteur des finances

Isabelle FRANÇOIS, conseillère à la chambre régionale d'Ile-de-France

Sandy FRÉRET, économiste

Laurent MARTEL, inspecteur des finances

Cécile RAQUIN, auditrice au Conseil d'État

Thibaut SARTRE, inspecteur des finances

Rapporteurs

Sommaire

Introduction

CHAPITRE I

Le financement des collectivités territoriales par la fiscalité locale oriente leur capacité d'action

I. Les trente dernières années ont été marquées par l'augmentation des ressources et des dépenses locales.....	11
II. Le dynamisme des dépenses locales s'explique par la décentralisation mais aussi par des choix des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences.....	16
III. Les dépenses des collectivités territoriales, qui ont pour fonction de répondre à l'expression de besoins locaux, peuvent être déterminées également par les ressources disponibles.....	21

CHAPITRE II

Le lien entre les dépenses et les recettes locales est distendu

I. Les prélèvements locaux sont peu lisibles pour les contribuables.....	25
II. Le contribuable national prend à sa charge plus d'un quart du produit de la fiscalité locale.....	31
III. La libre administration des collectivités territoriales n'implique pas nécessairement la détention d'un pouvoir fiscal local.....	32

CHAPITRE III

L'équité entre contribuables et entre collectivités territoriales n'est pas garantie

I. La multiplicité des fonctions assignées à la fiscalité locale a conduit à une prise en compte partielle et peu cohérente de l'objectif d'équité.....	37
II. Les impôts directs locaux ne tiennent pas suffisamment compte du niveau de revenu.....	38
III. La fiscalité locale est à l'origine de disparités importantes entre collectivités territoriales que ne corrigent que partiellement les mécanismes de péréquation.....	41

CHAPITRE IV

Quel avenir pour la fiscalité locale?

I. A cadre constant, plusieurs ajustements sont envisageables pour rendre la fiscalité locale plus équitable.....	47
II. Un scénario de plus grande ampleur consisterait à remplacer une part significative de la fiscalité locale par des ressources nationales	52

CONCLUSION	65

LISTE DES RAPPORTS PARTICULIERS

Les finances locales et la fiscalité locale.....	73
Fiscalité locale et libre administration des collectivités locales : les principes d'autonomie financière et fiscale.....	183
La structure de la fiscalité locale et l'organisation des collectivités territoriales.....	281
L'équité et la fiscalité locale.....	389
L'efficacité économique de la fiscalité locale.....	495
Finances locales – Éléments de comparaison internationale (Union européenne et OCDE)	621

Introduction

Le 21 mai 2009, à l'initiative de son président, M. Philippe Séguin, le Conseil des prélèvements obligatoires a décidé de se saisir du thème de la fiscalité locale.

Ce choix s'inscrit dans un triple contexte :

- de croissance tendancielle de la part de la fiscalité locale dans le total des prélèvements obligatoires ;
- de compatibilité de plus en plus compromise entre, d'une part, une évolution du dispositif par des aménagements à la marge, successifs et sédimentés, et, d'autre part, les objectifs d'efficacité économique, de rendement budgétaire, d'équité sociale et d'acceptabilité politique ;
- de réforme d'envergure d'un prélèvement local emblématique, la taxe professionnelle, et de réforme projetée de l'organisation des collectivités territoriales.

Le Conseil des prélèvements obligatoires s'est efforcé, en conséquence, de remettre en perspective les enjeux fiscaux des finances locales, de proposer une analyse d'ensemble des acquis et des limites du système actuel, et d'esquisser des scénarios cohérents de réforme dont les effets positifs attendus sont liés au degré d'ambition qui les sous-tend.

Le présent rapport général vise à offrir une restitution synthétique et accessible de ces travaux. Le détail des analyses qui l'ont nourri est retracé dans six rapports particuliers, qui en sont indissociables, notamment en tant que leur format est moins soumis à une exigence de concision. Ces rapports particuliers conservent le statut de documents de travail : sur la base d'une instruction détaillée de la situation actuelle et de ses déterminants, ils explorent différentes pistes d'action, entre lesquelles le rapport général opère une sélection et une hiérarchisation.

Cette synthèse est structurée de la façon suivante :

- elle montre tout d'abord que la fiscalité locale contribue à déterminer la capacité d'action des collectivités territoriales ;
- elle examine ensuite dans quelle mesure la progression des dépenses locales peut s'expliquer par une insuffisante perception par leurs bénéficiaires du besoin de financement qu'elles impliquent en contrepartie ;

- elle démontre que les nombreux dégrèvements et exonérations d'impôts directs locaux (qui ont contribué à distendre le lien fiscal local) n'ont que partiellement atteint l'objectif d'équité qui les motivait ;
- elle formule enfin, sur la base de ces analyses, deux séries de propositions : l'une consiste à procéder à des aménagements à cadre juridique et institutionnel constant, ce qui offre une facilité de mise en œuvre mais ne constitue qu'une solution partielle aux problèmes identifiés ; l'autre, plus ambitieuse, consiste à restructurer l'architecture du financement des collectivités territoriales, au service des objectifs d'équité, d'efficacité, de rendement et de simplicité.

Chapitre I

Le financement des collectivités territoriales par la fiscalité locale oriente leur capacité d'action

I - Les trente dernières années ont été marquées par l'augmentation des ressources et des dépenses locales

A - Les budgets des collectivités territoriales représentent désormais plus de 11 % du PIB et sont financés pour moitié par la fiscalité locale

En comptabilité nationale (établie par l'INSEE), les dépenses des collectivités territoriales ont atteint 203 Md€ en 2008, soit 10,4 % du PIB¹. Les dépenses totales des administrations publiques locales (APUL), qui regroupent les collectivités territoriales et les organismes divers d'administration locale (ODAL), ont atteint 221 Md€ en 2008, représentant une part dans le produit intérieur brut (PIB) de 11,3 %, contre 8,2 % en 1981.

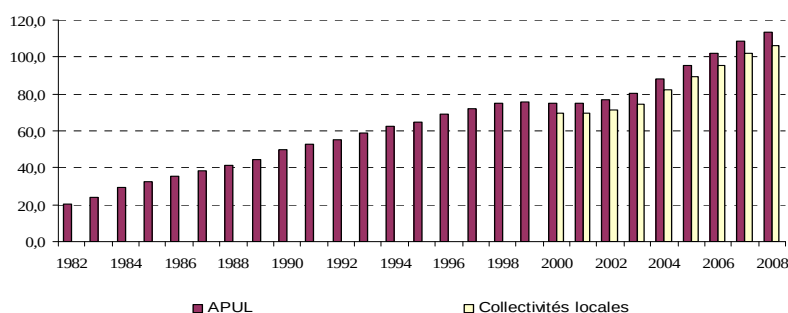
La part des dépenses des collectivités territoriales dans les dépenses publiques totales est passée de 17 % en 1982 à 21,5 % en 2008, reflétant un dynamisme plus marqué que le rythme de progression

¹ La comptabilité publique locale aboutit à une comptabilisation légèrement différente, de 206 Md€, incluant 12 Md€ de remboursements de dette, pour les collectivités territoriales et leurs groupements (source : rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales).

d'ensemble des dépenses publiques². Sur cette période, la croissance des dépenses des collectivités territoriales a été plus importante en valeur absolue que celle des dépenses des administrations de sécurité sociale (qui sont pour leur part passées de 21,8 % à 24,2 % du PIB). A titre illustratif, entre 1986 et 2006, les effectifs de la fonction publique territoriale, comptant pour 31,5 % du stock d'emploi public total, ont contribué à hauteur de 55,5 % au flux d'augmentation de l'emploi public total, en s'accroissant de 480 000.

L'essentiel de cette hausse des dépenses a été financé par une augmentation de la fiscalité locale, passée de 3,6 % du PIB en 1982 à 5,8 % du PIB en 2008 (cf. Graphique n° 1). Sur cette période, la part des recettes publiques totales destinées aux collectivités territoriales a ainsi crû de 15 % à 22 %.

Graphique n° 1 : Évolution des produits fiscaux locaux depuis 1982



Source : INSEE, base 2000

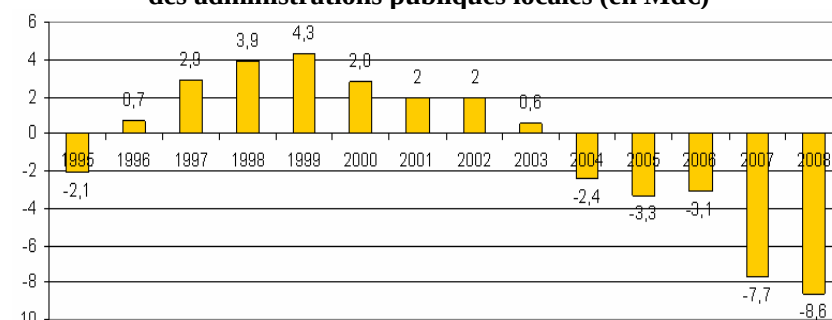
Sur cette même période, les collectivités territoriales – qui, contrairement à l'État, sont tenues de voter leur budget en équilibre³ – ont connu un besoin de financement de 0,3 point de PIB en moyenne, oscillant entre un besoin de financement de 1,2 point (1982) et un excédent de 0,3 point (1998 et 1999). En 2009, leur besoin de financement s'est élevé à 0,4 point de PIB ; leur dette est de 7,5 points de PIB⁴.

² Cf. Rapport particulier « Les finances locales et la fiscalité locale ».

³ Pour mémoire, l'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales dispose que « le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».

⁴ Chiffre 2008.

**Graphique n° 2 : Capacité ou besoin de financement
des administrations publiques locales (en Md€)**



Source : rapport 2009 de l'Observatoire des finances locales, sur la base des comptes nationaux, INSEE, 2008.

Les prélèvements obligatoires à destination des organismes de sécurité sociale ont doublé entre 1966 et 2006, passant de 11,0 % à 22,1 % du PIB, et le produit de la fiscalité locale a progressé de 3,3 % à 5,7 % du PIB. Dans le même temps, les prélèvements obligatoires perçus par l'État ont été ramenés de 19,4 % à 16,2 % du PIB (cf. Rapport particulier sur les finances locales et la fiscalité locale).

La fiscalité locale contribue ainsi à hauteur de 47,6 % au financement des dépenses des collectivités territoriales. Cette quote-part se subdivise toutefois de la façon suivante :

- 38,3 % de prélèvements effectivement à la charge des redevables locaux ;
- 9,3 % pris en charge par l'État.

Le reliquat provient :

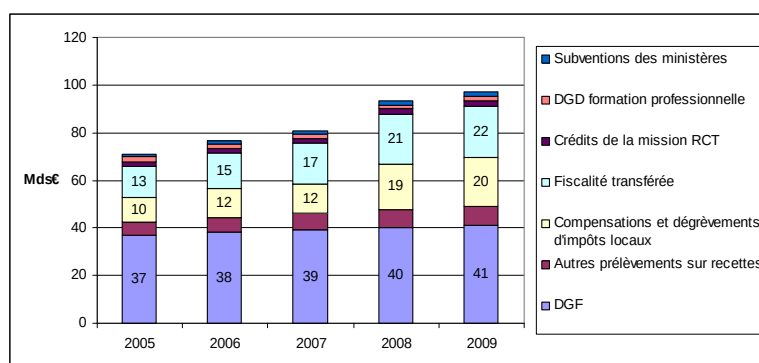
- à 23,4 %, des concours de l'État (48,2 Md€, dont 39,7 Md€ de dotation globale de fonctionnement) ;
- à 10 %, des ressources propres de fonctionnement (20,6 Md€) ;
- à 9,5 %, de l'emprunt (19 Md€).

Les concours financiers de l'État sont toutefois portés à 55 Md€ si l'on y inclut, comme le propose l'annexe « Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales » au projet de loi de finances pour 2010, les dotations d'investissement et le FCTVA (pris en compte comme recettes d'investissement par l'Observatoire des finances locales). En ajoutant à ce montant les dégrèvements législatifs (16 Md€), la fiscalité transférée⁵ (21 Md€) et les subventions des ministères (2 Md€), ce

⁵ TIPP, TSCA, DMTO et taxe sur les cartes grises.

document évalue au total à 94 Md€ l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales.

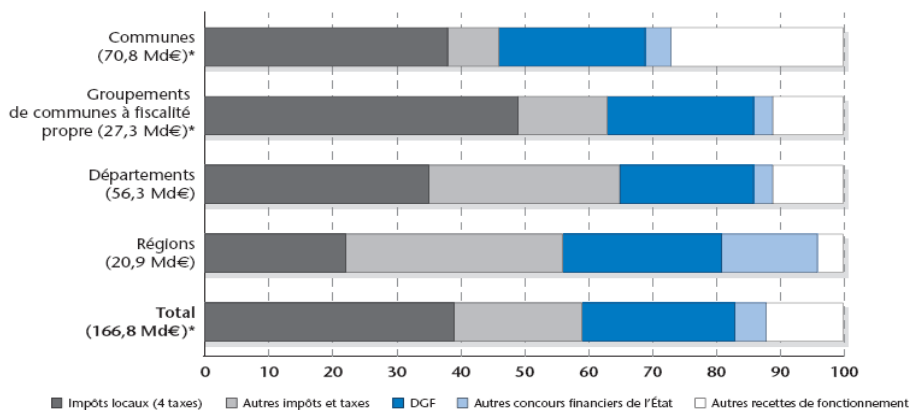
Graphique n° 3 : Évolution du montant des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales



Source : Projets de lois de finances.

Une analyse par niveau de collectivité fait apparaître une disparité de la part de financement provenant de la fiscalité directe, de la fiscalité indirecte et des recettes propres, mais une homogénéité de la proportion des dotations de l'État.

Graphique n° 4 : Répartition des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales en 2008



Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances locales en 2009, juillet 2009.

Tableau n°1 : Répartition de la fiscalité locale par niveau d'administration en 2008

	Ensemble ⁶	Communes	Intercommunalités	Départements	Régions
Montant des impôts et taxes	98 Md€	41,1 Md€	17,2 Md€	36,6 Md€	11,7 Md€
Part dans les recettes de fonctionnement	58,8 %	58,1 %	63,0 %	65,0 %	56,0 %
Part dans les recettes totales	47,6 %	45,9 %	51,2 %	56,4 %	44,8 %

Source : Observatoire des finances locales, rapport 2009.

B - Les deux tiers des produits de la fiscalité locale proviennent des « quatre vieilles »

En 2008, la fiscalité locale a rapporté 98 Md€, provenant pour trois quarts de la fiscalité directe et pour un quart de la fiscalité indirecte.

Tableau n° 2 : Répartition du produit des quatre principaux impôts directs locaux entre les différents niveaux de collectivités territoriales (en Md€ en 2008)

	Communes et groupements	Départements	Régions	Ensemble
Taxe d'habitation	10,28	4,98	--	15,26
Taxe sur le foncier bâti	12,67	6,04	1,76	20,47
Taxe sur le foncier non bâti	0,79	0,05	0,01	0,85
Taxe professionnelle	17,19	8,86	3,09	29,14
Ensemble	40,94	19,93	4,86	65,72

Source : Direction générale des finances publiques

Deux autres impôts directs, perçus par les communes et leurs groupements, procurent un rendement important : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (5,05 Md€) et le versement transport (5,76 Md€).

⁶ Les montants pour l'ensemble des collectivités locales ne correspondent pas à l'agrégation des données de chaque niveau de collectivités, les versements fiscaux des groupements vers les communes ayant été neutralisés en dépenses comme en recettes de fonctionnement.

Tableau n° 3 : Fiscalité indirecte à destination des collectivités locales en 2008 (en Md€)

	Communes et groupements	Départements	Régions	Ensemble
Fiscalité indirecte	3,78	16,17	5,60	25,55
Droits de mutation à titre onéreux	2,15	7,19	-	9,34
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIC)	-	5,15	3,64	8,79
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	-	3,08	-	3,08
Taxe sur les cartes grises	-	-	1,96	1,96
Taxe sur l'électricité	0,96	0,52	-	1,48
Autres ⁷ : Taxe locale d'équipement, Taxe de séjour, Taxe des espaces naturels sensibles, Taxe sur les permis de conduire	0,67	0,22	0,005	0,89

Source : Direction générale des finances publiques et Direction générale des collectivités locales

II - Le dynamisme des dépenses locales s'explique par la décentralisation mais aussi par des choix des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences

A - Les transferts de compétences ont accru la part des dépenses contraintes, notamment d'intervention, dans le budget des collectivités territoriales

Selon le « Bilan des finances locales depuis 1980 »⁸ élaboré en 2006 à partir du rapport sur la dépense locale, les vagues successives de décentralisation expliquent 45 % de l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales entre 1980 et 2004. Ce chiffrage a donné lieu à une décomposition par séquence (1980-1991, 1991-1998, 1998-2004), en fonction de paramètres méthodologiques qui n'ont pas permis d'actualiser l'estimation pour prendre en compte les évolutions intervenues depuis 2004.

⁷ Chiffres 2007 (données 2008 rendues disponibles par la DGCL à compter de mai 2010).

⁸ Diagnostics Prévisions et Analyses Economiques n° 97, janvier 2006, élaboré sous la responsabilité de la Direction générale du Trésor.

Sur la période 1980-2004, la part des dépenses des collectivités territoriales dans le PIB est passée de 7,9 % à 10,8 % (+ 2,9 points) ; elle n'aurait atteint que 9,5 % (+ 1,6 point) à « champ constant », évalué en neutralisant les dépenses d'équipement des collèges et lycées, les coûts liés à la régionalisation des transports ferroviaires, et les dépenses liées à l'APA et au RMI⁹.

S'agissant des départements notamment, le récent rapport Jamet souligne la sous-estimation assez générale de la dépense sociale¹⁰.

De fait, le rythme de progression des dépenses locales est plus élevé pendant les phases de transferts de compétences que lorsque le périmètre de leurs attributions est stable ; l'augmentation de 2,9 points de leur part dans le PIB entre 1980 et 2004 se décompose ainsi :

- entre 1980 et 1991, une hausse de 1,7 point. La croissance annuelle moyenne en volume est de l'ordre de 4 %, pour quasiment toutes les catégories de dépenses (fonctionnement, investissement, frais financiers). Les transferts de compétence liés à la première vague de décentralisation (formation professionnelle et apprentissage, équipement des collèges et lycées) ont pesé sur les dépenses d'équipement et les frais de gestion. Hors transferts de compétences, les dépenses totales progressent sur un rythme de 3,5 % en volume ;
- entre 1991 et 1998, une hausse de 0,2 point. Le rythme de progression annuel moyen des dépenses locales ralentit fortement pour atteindre 2,2 % en volume ;
- entre 1998 et 2004, une hausse de 1,0 point. La croissance annuelle en volume atteint en moyenne 3,9 %. Cette nouvelle accélération des dépenses est portée par les prestations sociales (+ 0,4 point de PIB), la masse salariale (+ 0,4 point de PIB) et l'investissement (+ 0,3 point de PIB). La création de l'APA (allocation personnalisée d'autonomie) en 2002, compensée en partie par un transfert en provenance du FFAPA (fonds de financement de l'APA), a représenté un coût brut pour les départements de l'ordre de 0,1 point de PIB. Le transfert du

⁹ Cf. Rapport particulier sur les finances locales et la fiscalité locale.

¹⁰ Le rapport fait état d'une « sous-estimation assez générale de la dépense sociale ; le phénomène n'est pas nouveau, il a démarré avec l'APA, il s'est prolongé avec le RSA après la quasi asphyxie initiale des services lors de la mise en place du RMI ; s'agissant du RSA, le phénomène a été aggravé pour les départements par une réalité différente des prévisions dans la répartition entre *RSA socle* et *RSA chapeau*... », Rapport sur la situation des finances départementales, rapport au Premier ministre, M. Pierre Jamet, 20 avril 2010.

RMI, compensé par le transfert d'une part de TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers), a entraîné en 2004 une dépense nouvelle de 5,4 Md€, soit 0,3 point de PIB.

A cet égard, l'enjeu de l'équilibre du dynamisme respectif des recettes et des dépenses transférées doit être rappelé. La controverse qu'il suscite se nourrit d'arguments recevables pris séparément, mais difficilement conciliables : les collectivités territoriales soulignent que tout transfert d'une compétence doit être accompagné des moyens d'y faire face dans la durée, tandis que l'État rappelle que le corollaire de la détention d'un pouvoir fiscal est l'acceptation d'une incertitude et d'une visibilité imparfaite quant au niveau des recettes qu'il procurera.

En termes de nature de charges, la décentralisation a porté sur des dépenses de fonctionnement, mais aussi sur des dépenses d'investissement. Elle a donc pu contribuer à conforter le rôle prépondérant des collectivités territoriales dans l'investissement public total. Ainsi, en 2008, les collectivités territoriales ont assuré 73 % de l'investissement public civil (45 Md€¹¹), soit 11 % de l'ensemble de la formation brute de capital fixe (FBCF) nationale et 2,3 % du PIB. La hausse des dépenses des collectivités territoriales est ainsi rattachable, mécaniquement, à l'élargissement du périmètre de leurs compétences, mais aussi au mode d'exercice de celles-ci, faisant parfois ressortir un phénomène de rattrapage pour certaines fonctions.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, les vagues successives de décentralisation ont naturellement conduit à des transferts de personnels. Ont par exemple été concernés, en application de la loi du 13 août 2004, 130 000 agents de l'État, principalement du ministère de l'éducation nationale (94 000 agents) et de l'ex-ministère de l'équipement (31 500 agents). Les dépenses de personnel des collectivités territoriales s'élèvent aujourd'hui à 48 Md€, répartis comme suit :

- 31 Md€ pour les communes ;
- 10 Md€ pour les départements ;
- 5 Md€ pour les groupements à fiscalité propre ;
- 2 Md€ pour les régions.

Néanmoins, l'évolution la plus marquante concerne les dépenses d'intervention, qui sont devenues à partir de 2002 le premier poste de dépenses des collectivités territoriales, devant les charges de personnel.

¹¹ L'essentiel de ces dépenses d'investissement est engagé par le secteur communal : 53 % par les communes et 16 % par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La part des départements s'élève à 21 %, celle des régions à 9 %.

Ainsi, les prestations et transferts versés par les collectivités territoriales ont atteint 55 Md€ en 2008, soit 27 % de leurs dépenses totales. Les dépenses sociales engagées par les départements en représentent la majorité (31 Md€), le reliquat étant partagé de façon homogène entre les régions d'une part (11 Md€ pour les régions), le secteur communal d'autre part (4 Md€ pour les EPCI, 9 Md€ pour les communes).

Cette évolution positionne les collectivités territoriales, dans certains champs de l'action publique (notamment social), en opérateurs d'exécution et de paiement de dépenses contraintes et déterminées à l'échelle nationale, dont ils ne maîtrisent pas les facteurs d'évolution et qui ne sont que facialement locales. Ces charges doivent être distinguées des dépenses que les collectivités territoriales peuvent piloter.

B - Les dépenses des collectivités territoriales non directement liées à des transferts de compétences sont également dynamiques

Les déterminants de l'augmentation des dépenses locales se rattachent pour une part importante à des compétences obligatoires des collectivités territoriales, mais aussi à des compétences dans l'exercice desquelles elles disposent d'une marge de manœuvre, d'une liberté de gestion, d'une capacité de décision, d'un pouvoir d'appréciation.

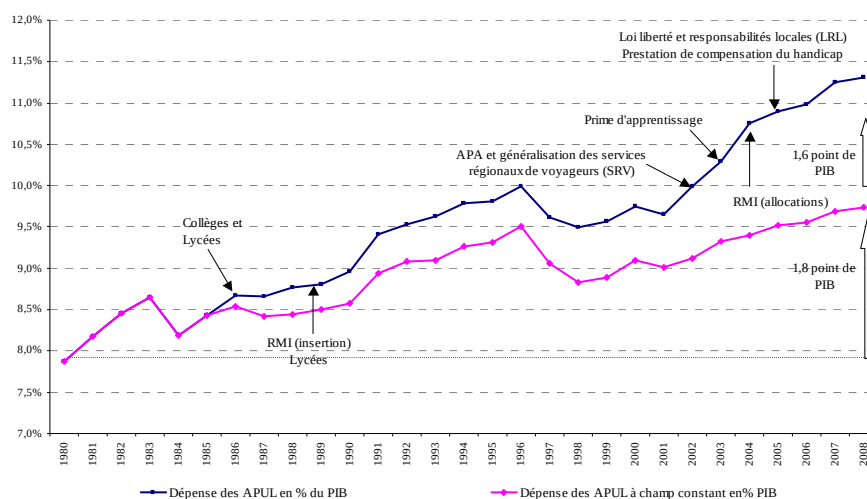
Jusqu'en 2002, les dépenses de personnel ont constitué le principal poste budgétaire des dépenses locales (21%). Elles sont depuis devancées par les transferts versés. Sur la période 1986-2006, près de 480 000 emplois ont été créés dans le secteur local, y compris les emplois transférés par l'État.

Le rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire pour 2009 reprend l'exercice d'analyse des dépenses des collectivités territoriales introduit par le rapport Richard¹² visant à neutraliser l'effet des transferts de compétences pour isoler l'impact des mesures dites « discrétionnaires »¹³. Il en ressort que l'extension des compétences des collectivités territoriales explique 1,6 point de la hausse de 3,4 points de leur part dans le PIB entre 1980 (7,9 %) et 2008 (11,3 %).

¹² « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », Conférence nationale des finances publiques, rapport du groupe de travail présidé par Pierre Richard, décembre 2006.

¹³ Cf. Rapport particulier « Les finances locales et la fiscalité locale ».

Graphique n° 5 : Evolution des dépenses des collectivités territoriales en pourcentage du PIB



Source : Données Direction générale des collectivités locales ; actualisation du rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire 2008

Doivent toutefois être pris en compte des facteurs de renchérissement exogènes affectant les compétences des collectivités territoriales à périmètre constant sans qu'elles en aient la maîtrise (par exemple les surcoûts liés à la complexification des normes applicables), de même que les phénomènes de rattrapage consécutifs aux transferts de certaines missions (cf. *supra*). De même, les politiques contractuelles proposées par l'État, si elles permettent de mettre en œuvre une démarche partenariale, conduisent à une association des collectivités territoriales à la dépense.

Parmi les analyses les plus récentes, le groupe de travail sur la situation des finances publiques conclut en 2010 que la progression des dépenses des administrations locales, sans en déterminer pour autant de façon précise le poids respectif, est tout autant due à une dynamique propre qu'à des transferts de compétences.

Fondamentalement, une telle dynamique propre, c'est-à-dire une hausse des dépenses locales, requérant un accroissement de la fiscalité locale, peut également refléter l'expression de préférences collectives locales quant à l'offre de biens et services publics.

En effet, en application de la théorie du fédéralisme financier, la fiscalité locale a en principe pour fonction d'assurer un financement des dépenses publiques des collectivités territoriales fondé sur un lien démocratique de proximité. Le principe est que les électeurs

contribuables choisissent directement, au plus près de l'échelon de décision local, les équipements qu'ils souhaitent voir aménager (section d'investissement) et les actions publiques qu'ils souhaitent voir mettre en œuvre (section de fonctionnement), ainsi que la façon dont ces compétences doivent être exercées, traduite par la qualité et les modalités de l'offre de biens et services publics. Cette maîtrise sur le niveau des dépenses et recettes locales, conférée aux citoyens par les élections organisées à échéances régulières, peut également être exercée par les entreprises, qui sont mobiles (elles « votent avec leurs pieds »).

III - Les dépenses des collectivités territoriales, qui ont pour fonction de répondre à l'expression des besoins locaux, peuvent être déterminées également par les ressources disponibles

L'évolution des dépenses des collectivités territoriales doit faire l'objet d'une interprétation nuancée et dans un contexte, prenant en compte à la fois le principe de leur libre administration et la réalité de leurs marges de manœuvre. Le niveau optimal de la dépense locale ne saurait être fixé normativement, et n'est en tout état de cause pas uniforme. Une analyse différenciée, en fonction de la situation des collectivités territoriales, doit donc être menée.

La DGCL, sur la base des comptes administratifs des communes pour 2006, et la DGFIP, sur la base des comptes de gestion de 2006, ont caractérisé la disparité de la situation des communes : le ratio de dépenses totales par habitant du secteur communal (incluant donc les groupements) atteint en moyenne 690 € pour les communes du premier décile et 2 095 € pour les communes du dernier décile.

La dépense locale a pour fonction de couvrir les besoins locaux, mais ne peut le faire que sous la contrainte et dans la limite des ressources disponibles. Une hausse des dépenses doit donc être interprétée différemment selon qu'elle correspond à une amélioration de la quantité ou de la qualité de l'offre de biens et de services qui n'étaient pas atteintes (par exemple, en raison d'un potentiel fiscal limité), ou qu'elle intervient dans un contexte où la ressource était déjà suffisante pour satisfaire les besoins locaux.

Une comparaison empirique du niveau des dépenses par habitant des communes, au sein d'un échantillon étudié en 2001¹⁴, fait apparaître qu'il ne s'explique que marginalement par les préférences collectives respectives de leurs différents habitants, et est principalement déterminé par l'écart des ressources dont elles disposent¹⁵.

Tableau n° 4 : Sensibilité de la dépense locale à l'évolution des recettes et des charges, respectivement

Impact d'une hausse de 10 % ...	... sur la dépense locale
des dotations globales versées par l'État	+ 6,5 %
des recettes de la fiscalité directe locale	+ 6,5 %
du nombre de logements sociaux	+ 0,9 %
de la superficie du territoire communal	+ 0,9 %
de la longueur de la voirie	+ 0,7 %

Source : Guengant et Gilbert (2004)

Les travaux de la DGTPE¹⁶ concluent également que les dépenses sociales des départements, alors même qu'elles correspondent en grande partie à l'exercice de compétences liées et à la mise en œuvre de droits objectifs, sont en pratique sensibles au niveau de leurs ressources, notamment fiscales. Une analyse menée sur la période 1992-2006 conclut qu'elles diffèrent :

- de 7,1 % en cas d'écart de 10 % du revenu fiscal moyen ;
- de 4,2 % en cas d'écart de 10 % de la dotation globale de fonctionnement¹⁷.

De même, le rendement dynamique des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en période d'euphorie immobilière peut conduire à leur utilisation pour financer des dépenses durables (recrutements, financement de nouvelles infrastructures), dont la charge est peu réversible en cas de retournement du cycle économique. Ainsi, les dépenses d'investissement des départements suivent une évolution très similaire à celle du produit des DMTO, ce qui soulève l'enjeu de l'adéquation entre le profil des recettes et l'utilisation qui en est faite¹⁸.

¹⁴ *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Commissariat général du plan, mars 2004.

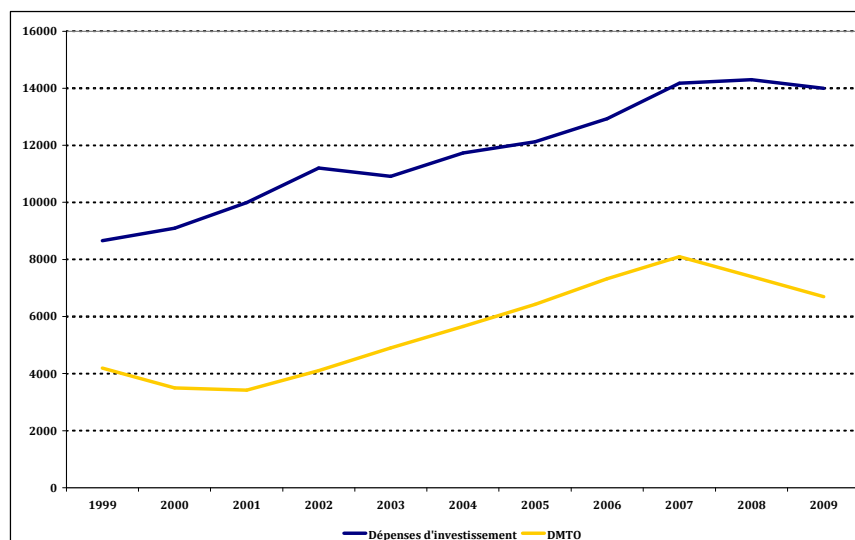
¹⁵ Cf. Rapport particulier « L'équité et la fiscalité locale ».

¹⁶ *Une analyse des déterminants de l'action sociale des départements*, Sandy Fréret, Trésor-éco n° 48, décembre 2008. L'article insistait également sur la corrélation de la dépense sociale avec les besoins des populations et sur le rôle du mimétisme entre collectivités territoriales voisines.

¹⁷ Cf. Rapport particulier « L'équité et la fiscalité locale ».

¹⁸ Cf. Rapport particulier « La structure de la fiscalité locale et l'organisation des collectivités territoriales ».

Graphique n° 6 : évolution comparée des dépenses d'investissement des départements et du rendement des DMTO



Source : CPO d'après les données de l'observatoire des finances locales

L'augmentation rapide des bases ne s'est pas accompagnée d'une modération graduelle des taux des DMTO (maintenus, sauf exception, à leur niveau plafond de 3,6 %), qui aurait certes écrêté les produits perçus en haut de cycle, mais aurait du même coup dégagé des marges de manœuvre pour restaurer, en phase ultérieure de contraction des assiettes, le niveau des recettes. La volatilité du produit des DMTO tient ainsi en partie à l'absence d'usage de la faculté de modulation des taux, facteur de lissage des ressources.

En pratique, la hausse de la pression fiscale locale ne s'explique pas que par la décentralisation ni par le libre exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences. Conjugué à la détention par les collectivités territoriales d'un pouvoir fiscal, l'exercice local des compétences, qui conduit à rapprocher le lieu de décision financière du lieu d'expression des besoins, a même pu aboutir parfois à une situation où les recettes peuvent contribuer à motiver certaines dépenses.

Chapitre II

Le lien entre les dépenses et les recettes locales est distendu

I - Les prélèvements locaux sont peu lisibles pour les contribuables

A - Le coût des services publics rendus localement n'est pas toujours explicitement identifiable

La fiscalité locale doit en principe permettre aux électeurs de porter une appréciation sur l'opportunité et le coût des politiques publiques locales, en les conduisant à supporter directement, en tant que contribuables, le financement qu'elles requièrent. Or, en pratique, cette contrepartie n'est pas systématiquement perceptible.

Les cas où la tarification est directement transparente, car liée à l'utilisation d'un bien ou service public local, sont rares : les redevances représentent à peine plus de 1 % des ressources totales des collectivités territoriales. Elles se sont établies à 3 Md€, quasi-exclusivement au profit des communes (2,2 Md€) et des EPCI (750 M€).

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), dont le produit a atteint 5 Md€ en 2008, est assise sur le revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties ; la tarification en fonction du service rendu, généralement mesuré à partir du nombre de personnes dans le foyer, du volume des contenants ou du poids des déchets, est le propre de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), dont l'application est beaucoup moins répandue (son produit est dix fois moindre). Néanmoins, la TEOM peut voir son taux modulé par zones de

ramassage dans une même commune ou un même EPCI, afin de prendre en compte l'importance du service rendu à l'usager ou la présence sur le territoire communal d'une installation de transfert ou d'élimination des déchets. Par extension, la TEOM, qui est considérée, en comptabilité nationale, comme la contrepartie d'une vente de services publics par les communes et EPCI, peut être rapprochée des recettes faisant clairement apparaître la contrepartie, en termes de besoin de financement, d'un service public identifié. La TEOM et la REOM contribuent ainsi à hauteur de 85 % au financement de la dépense courante de gestion des déchets municipaux.

Toutefois, même en incluant la TEOM, les prélèvements permettant aux électeurs de mesurer directement et distinctement la charge liée aux biens et services publics locaux dont ils bénéficient restent au total inférieurs à 3 % des ressources totales des collectivités territoriales¹⁹.

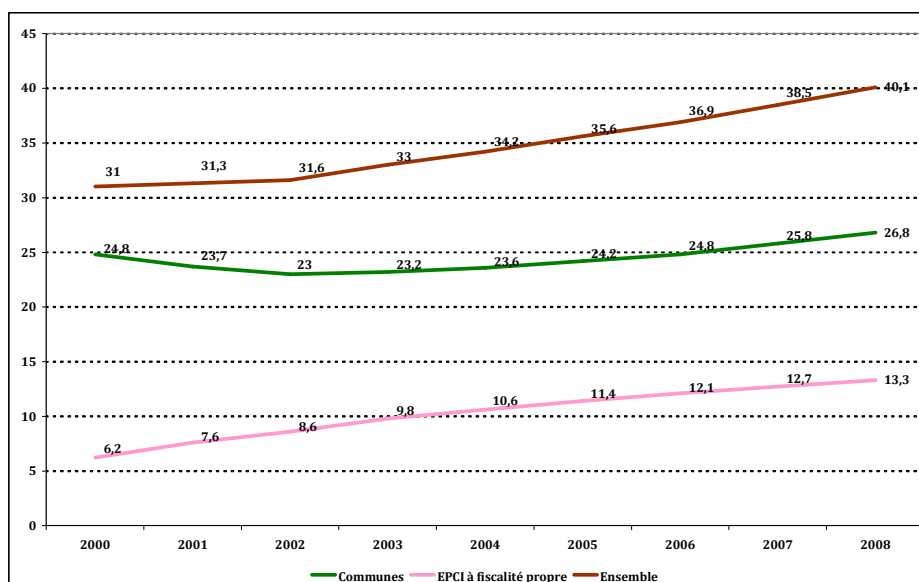
B - L'intercommunalité, du point de vue fiscal, n'a pas eu tous les effets attendus

La loi du 12 juillet 1999, dite « Loi Chevènement », a eu pour objectif d'inciter à créer des EPCI à fiscalité propre pour élargir le champ de perception de la TP à des territoires plus pertinents en matière de développement économique et pour réduire les écarts importants de TP, en incitant les collectivités à la coopération. Ainsi, au 1^{er} février 2009, on dénombre 2601 EPCI à fiscalité propre, regroupant 93,2 % des communes et environ 90 % de la population.

Toutefois, le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre est concomitant d'une augmentation des prélèvements. Depuis 2003, les recettes de fiscalité directe locale perçues par les communes et par les EPCI ont crû, respectivement de 16,5 % et 55 %, comme l'illustre le graphique ci-après.

¹⁹ Cf. Rapport particulier « L'efficacité économique de la fiscalité locale ».

Graphique n° 7 : évolution respective de la fiscalité directe locale des communes et des EPCI à fiscalité propre (en Md€)



Source : CPO à partir des données DGCL.

L'intercommunalité peut être porteuse d'un effet inflationniste sur la fiscalité locale, par le mécanisme de sa mise en œuvre²⁰ :

- elle rassemble des communes, entre lesquelles disparaît ainsi la concurrence fiscale qui pouvait les inciter à modérer leurs taux d'imposition ;
- elle forme un échelon de niveau supérieur, conduisant à un taux total d'imposition :
 - o dont la tendance est haussière²¹ ;
 - o dont le niveau est plus élevé en moyenne que dans les communes n'appartenant pas à un EPCI, à caractéristiques identiques (taille de la collectivité, nature du bassin de vie, type d'espace)²².

²⁰ Cf. Rapports particuliers « La structure de la fiscalité locale et l'organisation des collectivités territoriales » et « L'efficacité économique de la fiscalité locale ».

²¹ Guengant et Leprince (2002), à partir d'une étude réalisée sur un échantillon de 10 % des communes tirées au hasard parmi l'ensemble des communes de métropole.

²² Sylvie Charlot, Sonia Paty, Virginie Piguët, Intercommunalité et fiscalité directe locale, *Economie et statistique*, n°415-416, 2008.

Le processus de fusion des taux, l'absence de « panier d'impôts » dans certaines structures intercommunales (à ex-taxe professionnelle unique), l'édiction ou l'interprétation de dispositions (dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle en 2005, ou plus largement lors de la constitution d'un EPCI à ex-taxe professionnelle unique) concourent à favoriser l'essor de la fiscalité intercommunale.

En outre, le mode de calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux EPCI ne crée pas d'incitation à la diminution de la pression fiscale des communes qui en sont membres. En effet, le coefficient d'intégration fiscale rapporte les impôts locaux prélevés par l'EPCI à la totalité des impôts prélevés par les communes et l'EPCI, ce qui implique qu'il n'est pas nécessaire, en cas de hausse de la fiscalité perçue par l'EPCI, de compenser celle-ci par une baisse de la fiscalité communale pour voir la DGF progresser.

La hausse globale de la pression fiscale locale induite par l'intercommunalité tient également au fait que les dépenses des EPCI s'ajoutent aux dépenses des communes plus qu'elles ne s'y substituent, suggérant que toutes les conséquences du transfert de compétences à l'échelon intercommunal ne sont pas tirées.

Cette inflation des dépenses totales, induisant une majoration de la pression fiscale globale, est due pour partie aux coûts de gestion des structures intercommunales, qui représentent des charges nouvelles. Un autre facteur explicatif tient à l'alignement par le haut de l'offre de biens et de services publics (en termes de dimensionnement comme de qualité) au sein des structures intercommunales²³.

C - Un émiettement de la fiscalité locale, partiellement corrigé par la réforme récente de la taxe professionnelle

Plus de cinquante prélèvements fiscaux locaux peuvent être recensés²⁴. Cet émiettement ne facilite pas, pour le contribuable, l'établissement d'une vision consolidée du poids total de la fiscalité locale.

²³ Cf. Rapport particulier « La structure de la fiscalité locale et l'organisation des collectivités territoriales ».

²⁴ « Les Finances locales, F. Robert, Études de la Documentation française, n°5289, 2009.

Jusqu'à présent, le manque de lisibilité pour les contribuables du mode de financement des dépenses locales (avec un cumul de décisions sur un même prélèvement, dans une logique de tour de table) ont pu contribuer à l'alourdissement de la pression fiscale. Les collectivités pouvaient ne pas être incitées à pratiquer une politique de modération, faute de perspective de reconnaissance de cet effort par les électeurs, et à l'inverse s'abriter derrière l'architecture d'ensemble du système fiscal local pour diluer une décision de hausse des taux. Ce phénomène est mis en évidence par plusieurs études portant sur les taux de taxe professionnelle²⁵ :

- une augmentation de 10 % au niveau communal induirait une hausse de 4,4 % au niveau départemental²⁶ ;
- une augmentation de 10 % au niveau départemental conduirait en moyenne à une hausse de 2 % au niveau communal²⁷ ;
- une augmentation de 1 % au niveau départemental conduirait à un relèvement de 0,3 % au niveau intercommunal²⁸.

Ces effets d'entraînement sont également amplement documentés concernant les taxes foncières sur les propriétés bâties s'agissant des secteurs communal et départemental (en revanche, il n'a pas été mis en évidence de dépendance entre les taux d'imposition régionaux et départementaux).

La plupart des autres pays de l'Union européenne préviennent ce phénomène, en attribuant aux différents niveaux de collectivités des prélèvements distincts permettant aux contribuables électeurs d'identifier sans ambiguïté leur politique fiscale, voire en les privant de liberté de fixer les taux.

Dès 1976, avant même la liberté accordée aux collectivités de voter leurs taux (loi du 10 janvier 1980) et les lois de décentralisation de 1983-1984, le rapport « Vivre ensemble » d'Olivier Guichard évoquait la nécessité de spécialiser davantage la fiscalité locale.

Après le dixième rapport du Conseil des impôts en 1989, suivi des rapports Hervé (1990 puis 1998²⁹), depuis une dizaine d'années de nombreux rapports se sont succédé, à un rythme qui s'est récemment

²⁵ Cf. Rapport particulier sur la structure de la fiscalité locale et l'organisation des collectivités territoriales.

²⁶ Leprince, Madiès et Paty (2006).

²⁷ Goodspeed et Leprince (2004), à partir d'une analyse des budgets des 850 communes de plus de 10 000 habitants en France en 1995.

²⁸ Charlot et alii (2009).

²⁹ Rapport d'information n°1066 sur la fiscalité locale de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale, juillet 1998.

accéléral, et se sont penchés sur la question de la spécialisation des impôts locaux, le plus souvent pour la préconiser au nom de la rationalisation du paysage fiscal et de la responsabilisation des exécutifs locaux.

La spécialisation progressera fortement en 2011 suite à la réforme de la taxe professionnelle. En particulier, la taxe d'habitation ne sera affectée qu'au bloc communal. La réforme aura ainsi pour effet de faire passer de 15 % à 45 % la part des impôts spécialisés sur un niveau de collectivités.

D - La spécialisation semble aujourd'hui avoir atteint ses limites

S'il est trop tôt pour évaluer la portée de la réforme, le choix de ne pas retenir un scénario de spécialisation totale paraît tout à fait justifié.

En effet, si la spécialisation des impôts locaux est source de simplification et de lisibilité et permet ainsi de responsabiliser davantage les collectivités territoriales dans l'exercice de leur pouvoir fiscal, elle doit s'appréhender au regard de nombreux autres principes.

En premier lieu, il est de revendication constante des collectivités de pouvoir disposer d'un « panier » de ressources fiscales diversifiées afin de lisser les évolutions du produit de la fiscalité locale. L'attribution de plusieurs impôts à quatre niveaux de collectivités rend donc plus difficile la spécialisation, d'autant qu'à l'heure actuelle six impôts et taxes (les quatre vieilles, la TEOM et les DMTO) assurent 76 % des recettes fiscales des collectivités.

En outre, les collectivités territoriales doivent disposer de ressources stables leur permettant d'assurer leur fonction de premier investisseur public. Or, la spécialisation est de nature à les exposer au risque d'une plus forte volatilité de leurs recettes. Pour cette raison, les représentants des collectivités locales expriment ainsi régulièrement leur souhait de disposer d'une fiscalité assise à la fois sur des stocks (taxes foncières par exemple) et sur des flux (droits de mutation, TIPP, cotisation complémentaire sur la valeur ajoutée entre autres exemples).

La spécialisation de la fiscalité locale pourrait également induire des transferts de charge importants entre contribuables. En effet, la « remontée » d'un impôt prélevé au niveau communal vers le niveau départemental, à titre d'exemple, entraînerait une harmonisation des taux qui avantagera certains contribuables mais pénalisera potentiellement lourdement d'autres (ceux qui, au niveau communal, se voyaient appliquer les taux les plus faibles).

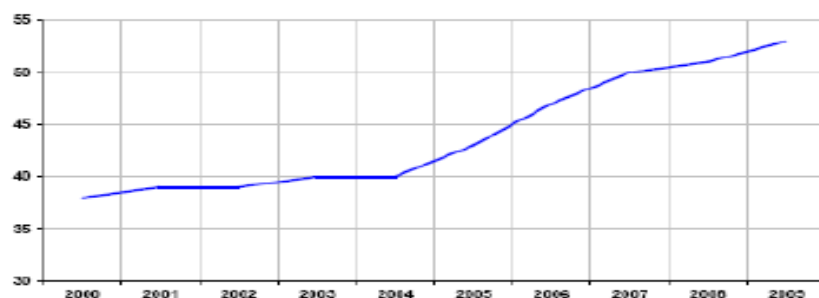
Au final, dans le cadre institutionnel existant, il ne semble pas souhaitable d'aller plus loin dans la spécialisation des impôts locaux.

II - Le contribuable national prend à sa charge plus d'un quart du produit de la fiscalité locale

Le principe du lien fiscal local, selon lequel les électeurs, bénéficiaires des services publics, supportent également directement leur coût total en leur qualité de contribuables, n'opère pas en pratique. En effet, plus d'un quart de la fiscalité directe locale a été pris en charge par le contribuable national en 2008, essentiellement à travers les dégrèvements (15,7 Md€ en 2008) mais aussi par des compensations d'exonérations (3,5 Md€).

Cette situation est due au fait que l'État a progressivement souhaité atténuer les effets de l'obsolescence de la fiscalité directe locale, notamment en termes d'équité, en mettant en place des dégrèvements et des exonérations, tout en garantissant aux collectivités la compensation de ce manque à gagner.

Graphique n° 8 : Évolution du nombre de dispositifs de compensations d'exonérations et de dégrèvements



Source : Annexe Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales au projet de loi de finances pour 2009

Ainsi que le relevait l'OCDE en 2007, « la distinction entre le « produit voté » et le « produit payé » introduit un manque de transparence pour le contribuable et des incitations pour les collectivités à augmenter les taux puisque ces hausses ne sont pas directement supportées par les électeurs. La distinction entre le « produit payé » et le « produit perçu » a permis aux collectivités de percevoir des ressources supérieures à celles payées par les contribuables au titre de l'impôt local. Mais ces ressources pèsent de façon indirecte sur les contribuables puisque les transferts d'État doivent, *in fine*, être financés et donc l'ont

été en partie par des impôts d'État. Au total, les contribuables peuvent avoir l'illusion que le taux de prélèvement n'augmente pas alors que les pressions sont en fait transférées vers les impôts d'État. Le manque de transparence les empêche de connaître le vrai coût des politiques mises en œuvre sur leur territoire et donc de pouvoir juger de leur efficacité »³⁰.

De fait, l'interposition de l'État en tiers payant n'allège qu'en apparence la charge de la fiscalité directe locale des contribuables : elle ne fait que la transférer à l'échelon national, le niveau total des prélèvements obligatoires étant inchangé.

Ce découplage entre le produit directement payé par les contribuables locaux et le produit effectivement perçu par les collectivités territoriales a pu être exploité par certaines d'entre elles, qui se sont appuyées sur des dégrèvements ou exonérations pris en charge par l'État pour donner l'illusion d'une diminution de la pression fiscale locale, comme l'a mis en évidence en 2003 le rapport du sénateur Y. Fréville sur la taxe d'habitation³¹. Des mesures prévenant ces comportements d'optimisation ont été mises en place : les hausses de taux de taxe d'habitation sont désormais exclues du plafonnement.

En 2008, les compensations d'exonérations et de dégrèvements continuaient toutefois à représenter près de 20 % de l'effort financier total de l'État en faveur des collectivités territoriales.

La suppression de la part de la taxe professionnelle assise sur les équipements et biens mobiliers, si elle emporte disparition de dégrèvements et des compensations qui s'y attachaient, conduit à un renforcement de la part de la fiscalité nationale localisée dans le financement des collectivités territoriales.

III - La libre administration des collectivités territoriales n'implique pas nécessairement la détention d'un pouvoir fiscal local

En droit comme en pratique, il ne résulte pas du principe de libre administration des collectivités territoriales qu'elles bénéficient d'une autonomie fiscale.

³⁰ Cf. Rapport particulier « La structure de la fiscalité locale et l'organisation des collectivités territoriales ».

³¹ Cf. Rapport particulier « La fiscalité locale et la libre administration des collectivités territoriales ».

En effet, l'article 72-2 inséré dans la Constitution le 28 mars 2003 dispose notamment que « 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 ». Saisi de la constitutionnalité de la loi de finances pour 2010, le Conseil constitutionnel a précisé, dans le considérant 64 de sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ». La loi organique du 29 juillet 2004 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 »³².

De fait, sont donc incluses parmi les ressources propres des collectivités territoriales les impositions nationales partagées :

- avec un taux déterminé par collectivité bénéficiaire, telles que la taxe intérieure sur la consommation (TIC) et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) ;
- avec une assiette localisée sur laquelle s'applique un taux national, comme pour la redevance des mines (assise localement sur la quantité de substances minérales extraites ou livrées sur le territoire de la commune ou du département) ou l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques (dont le tarif unitaire est fixé par arrêté ministériel).

Certains impôts partagés ou transférés s'assimilent davantage à des dotations qu'à des prélèvements locaux, lorsque les collectivités qui perçoivent leur produit n'ont ni faculté de détermination de l'assiette, ni liberté de fixation des taux. Ainsi, s'agissant de la TSCA, les départements ne disposent de marge de manœuvre ni sur l'assiette ni sur le taux, la loi de finances déterminant la quote-part du produit leur revenant, via une fraction du taux national³³.

³² Cf. Rapport particulier « La fiscalité locale et la libre administration des collectivités territoriales ».

³³ Cf. Rapport particulier « La fiscalité locale et la libre administration des collectivités territoriales ».

Tableau n° 5 : Marge de manœuvre des collectivités sur l'assiette et le taux des différents impôts

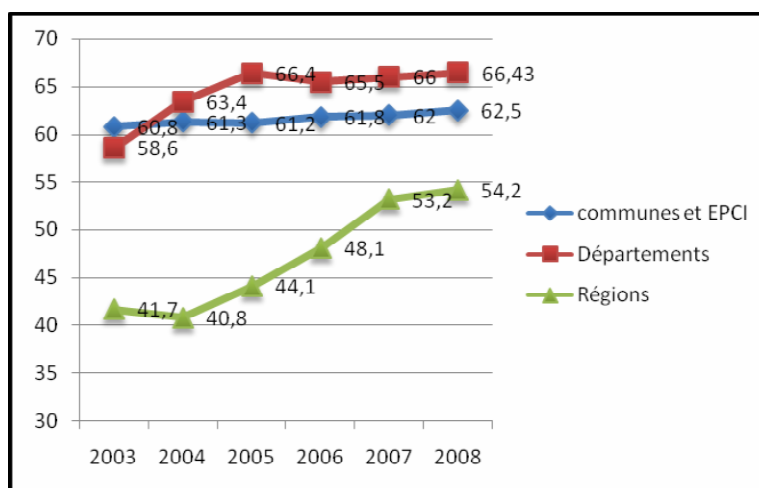
	Détermination de l'assiette	Détermination du taux
Fiscalité traditionnelle		
Taxe d'habitation	Oui sous contrainte	Oui sous contrainte
Taxe sur le foncier bâti	Oui sous contrainte	Oui sous contrainte
Taxe sur le foncier non bâti	Oui sous contrainte	Oui sous contrainte
Taxe professionnelle	Oui sous contrainte	Oui sous contrainte
TEOM	Oui	Oui sous contrainte
Fiscalité transférée		
TIC	Non	Oui sous contrainte pour les régions, Non pour les départements
DMTO	Oui sous contrainte	Oui (entre 1 % et 3,6 %)
TSCA	Non	Non

Source : CPO

L'inclusion de la fiscalité nationale localisée ou partagée dans les ressources propres des collectivités territoriales conduit à constater une progression de leurs ratios d'autonomie financière par rapport au seuil plancher défini par la loi organique du 29 juillet 2004 en référence au niveau observé pour l'année 2003 (60,8 % pour les communes et leurs groupements, 58,6 % pour les départements et 41,7 %³⁴ pour les régions). Ils se sont établis en 2008 à 62,5 % pour les communes et leurs groupements, 66,4 % pour les départements et 54,2 % pour les régions.

³⁴ Contre 39,5 % initialement, après intégration des données issues du compte de gestion de la Polynésie française, imparfaitement pris en compte en 2005.

**Graphique 9 : Evolution des ratios d'autonomie financière
de 2003 à 2008**



Source : Rapport de l'observatoire des finances locales, Les finances locales en 2009, juillet 2009 ; traitement : CPO.

En pratique, l'autonomie financière des collectivités territoriales est donc marquée par le poids des impositions nationales transférées ou partagées, sur lesquelles les collectivités territoriales n'ont qu'une marge de manœuvre réduite, et par les dégrèvements et exonérations d'impôts locaux directs, qui ont pour objet, en principe, d'atténuer les effets inévitables du système fiscal local, mais laissent subsister de nombreux gisements d'amélioration en la matière.

Chapitre III

L'équité entre contribuables et entre collectivités territoriales n'est pas garantie

Si la fiscalité locale n'a pas à poursuivre explicitement un objectif de redistribution, fonction par essence étatique, il demeure que les prélèvements locaux ne dépendent pas toujours des capacités contributives réelles appréciées en fonction du revenu

I - La multiplicité des fonctions assignées à la fiscalité locale a conduit à une prise en compte partielle et peu cohérente de l'objectif d'équité

La fiscalité locale est à la fois utilisée comme une source de financement des collectivités territoriales et comme un outil de tarification permettant d'établir un signal-prix, d'orienter les comportements ou de corriger des défaillances de marché. La multiplicité des motifs de prélèvement et des assiettes se prêtant à une taxation a conduit à un foisonnement des impôts locaux dans lequel l'équité n'a pas été appréhendée comme un objectif de premier rang.

Fondamentalement, la fiscalité locale n'a pas pour vocation principale à se voir assigner une fonction de redistribution. La mise en œuvre de politiques de redistribution à l'échelon local se heurterait à plusieurs limites pratiques :

- la mobilité géographique des contribuables les conduirait à élire résidence dans la collectivité la plus avantageuse pour leur situation fiscale personnelle, conduisant à une polarisation et à une ségrégation spatiale, rendant *in fine* la redistribution inopérante, faute de recettes dans certaines collectivités et, symétriquement, faute de bénéficiaires potentiels dans d'autres collectivités ;
- une redistribution équitable doit prendre en compte l'ensemble des revenus des contribuables ; or ceux-ci, notamment en matière mobilière ou foncière, peuvent être perçus dans plusieurs collectivités différentes.

La fonction de redistribution est donc exercée de façon optimale à l'échelle nationale. Elle permet alors de prendre également en compte les déséquilibres entre collectivités, qui ne sont pas corrigés dans le cadre de politiques de redistribution menées à l'échelon local.

Néanmoins, la politique fiscale locale peut être conçue de façon à éviter un effet régressif des prélèvements, qui aggrave les inégalités. Or, cette exigence est imparfaitement assurée, malgré les aménagements dont les impôts locaux ont fait l'objet, notamment par des dégrèvements et exonérations.

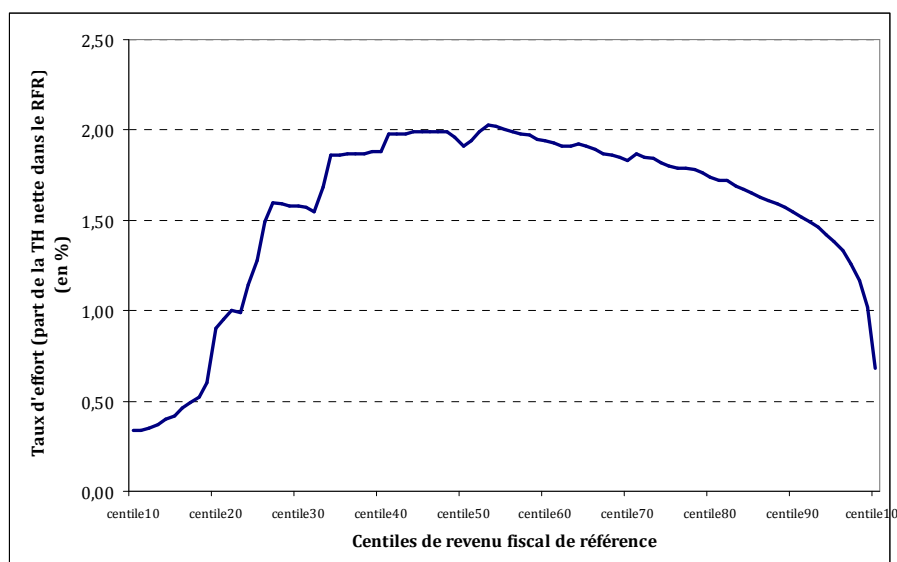
II - Les impôts directs locaux ne tiennent pas suffisamment compte du niveau de revenu³⁵

Le montant des prélèvements fiscaux ne dépend presque pas du revenu perçu par les contribuables locaux. Les impôts directs locaux sont largement insensibles aux facultés contributives. Dans certaines situations, la fiscalité directe locale tend même à être régressive par rapport au revenu. L'examen de la taxe d'habitation le confirme.

La taxe d'habitation est progressive jusqu'au quatrième décile puis nettement régressive à partir du sixième.

³⁵ Cf. Rapport particulier « L'équité et la fiscalité locale ».

**Graphique n° 10 : Taxe d'habitation en proportion du revenu
(centiles 10 à 100) – année 2008**



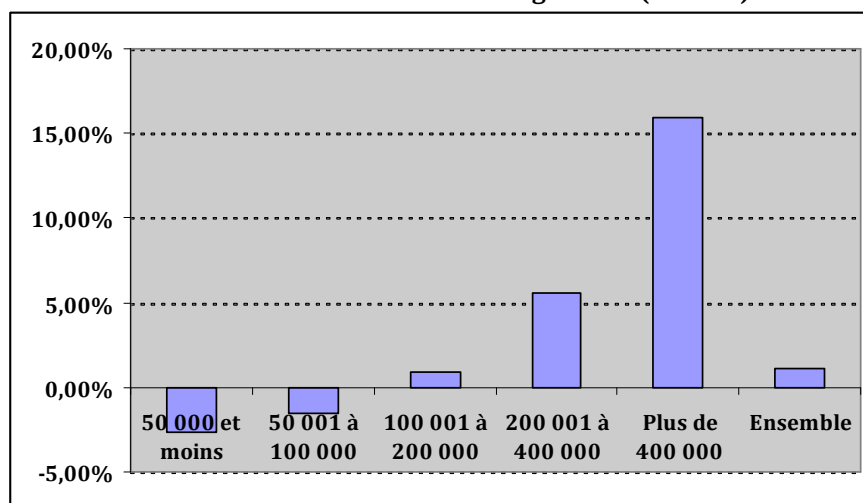
Source : Direction générale des finances publiques

Les taxes foncières sont également largement insensibles aux capacités contributives des redevables. Les taxes foncières obéissent à peu près aux mêmes règles d'assiette que la taxe d'habitation et certains dispositifs favorables aux contribuables modestes propres à la taxe d'habitation (plafonnement par rapport au revenu) n'ont pas d'équivalent pour les taxes foncières.

La non revalorisation des bases induit également des transferts de charges importants entre contribuables. Les tarifs de 1970, encore en vigueur, ne reflètent plus la réalité du marché immobilier. En particulier, les biens de faible valeur paraissent largement surestimés par les valeurs locatives cadastrales. Les immeubles de construction récente, notamment ceux abritant des habitations à loyer modéré, présentent de nombreux « éléments de confort » appréhendés par le dispositif. A l'inverse, la rénovation des logements anciens n'a pas été intégralement prise en compte ni la désaffectation pour les zones où l'activité économique, vivace en 1970, a dé péri.

Les simulations réalisées lors de la révision générale, inaboutie, de 1990-1992 mettent en évidence ces transferts de charges implicites qui auraient eu lieu à l'époque³⁶.

Graphique n° 11 : Évolution des cotisations moyennes de taxe d'habitation en cas de révision générale (en 1990)



En abscisse : revenu annuel en francs

Source : Rapport au Parlement sur les conséquences de la loi du 30 juillet 1990, Direction générale des impôts et service de la législation fiscale, 1992

Toute révision produirait nécessairement des effets redistributifs très importants, dans la plupart des cas au détriment des contribuables les plus aisés et au bénéfice des plus modestes.

De nombreux pays rencontrent des difficultés liées à l'obsolescence des bases foncières. Ainsi, la dernière revalorisation générale des bases date en Allemagne de 1964 dans les Länder de l'Ouest, et 1935 pour les Länder de l'Est. Elle a eu lieu en 1941 au Luxembourg ou 1973 en Autriche. La révision est plus régulière en Espagne (périodicité maximale de 10 ans), au Royaume-Uni (cinq ans). Elle est même annuelle au Portugal, en Irlande et aux Pays-Bas.

³⁶ Bien entendu, compte tenu de paramètres méthodologiques et des changements intervenus entre temps, ces estimations ne sont pas pleinement transposables à la situation actuelle.

III - La fiscalité locale est à l'origine de disparités importantes entre collectivités territoriales que ne corrigent que partiellement les mécanismes de péréquation

A - La ressource fiscale locale est très inégalement répartie sur le territoire

En 2007, le potentiel fiscal par habitant varie, en France métropolitaine, du simple au double³⁷ entre régions, du simple au quadruple³⁸ entre départements, de un à mille entre les communes.

Les disparités de potentiel fiscal prennent leur source principale dans la fiscalité professionnelle, dont l'importance subsiste, en particulier dans les ressources communales, malgré la réforme de la taxe professionnelle. En effet, l'intégralité de la cotisation foncière des entreprises et 26,5 % du produit de la cotisation valeur ajoutée sont perçus par les communes et intercommunalités. Or les bases communales de taxe professionnelle étaient beaucoup plus inégalement réparties que celles des autres « vieilles » - sans la TP, les inégalités de potentiel fiscal par habitant entre communes auraient été considérablement inférieures : le rapport entre le décile le plus riche et le décile le plus pauvre se réduisant de 47 % et le rapport entre les deux centiles extrêmes baissant de 76 %. La TFPNB est elle aussi très inégalitaire mais son effet contre-péréquateur est limité parce que le produit de la taxe est plus réduit (33 fois inférieur à celui de la TP).

Ces analyses soulignent que l'ampleur des inégalités de potentiel fiscal en France tient en partie au choix de l'assiette des impôts locaux mais surtout à l'émiettement de la carte des communes, circonscriptions élémentaires dans lesquelles s'exerce le pouvoir fiscal des collectivités territoriales.

La fiscalité indirecte joue également un rôle d'amplificateur des inégalités fiscales. En particulier, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont connu, au cours des dernières années, des rythmes de progression très divers entre collectivités. Si la hausse du produit des DMTO a été rapide pour la plupart des départements sur la période 1997-2007 (taux de croissance annuel moyen de 17 %), elle a été nettement plus dynamique dans l'ouest de la France et le sud-est, hors Côte d'Azur.

³⁷ Au triple si l'on prend en compte les départements et régions d'outre-mer.

³⁸ Au quintuple si l'on prend en compte les départements et régions d'outre-mer.

Dans l'ensemble, ce sont les départements qui jouissent des potentiels fiscaux les plus élevés qui ont bénéficié des DMTO les plus importants.

En raison de la relative faiblesse des mécanismes de péréquation, ces disparités de distribution de la ressource fiscale se traduisent par une offre de services publics locaux inégale sur le territoire.

B - La concurrence fiscale a pu renforcer les inégalités entre collectivités territoriales

Jusqu'à la réforme de la TP, le financement des dépenses des collectivités territoriales par des prélèvements locaux a pu entraîner une concurrence fiscale dite horizontale entre collectivités de même niveau, les conduisant, afin d'attirer les bases d'imposition les plus mobiles, c'est-à-dire essentiellement les entreprises, à fixer des taux de taxes inférieurs au niveau que requerrait une production optimale de biens et services publics locaux³⁹.

La concurrence entre collectivités territoriales pouvait s'assimiler à un jeu non coopératif les entraînant dans des stratégies de « moins disant » fiscal pour attirer en particulier les bases les plus mobiles. La concurrence fiscale a pu entraîner, malgré la règle de liaison des taux, un report progressif de la charge fiscale des entreprises vers les ménages et avoir pour effet une sous production de services publics locaux.

Par ailleurs, la concurrence fiscale horizontale a accentué les inégalités de répartition de potentiel fiscal entre les collectivités. Les collectivités les plus riches pouvaient pratiquer une politique fiscale attractive pour les entreprises et inciter de nouvelles implantations sur leur territoire. Au final, la concurrence fiscale exacerbe les inégalités entre collectivités et les disparités entre services publics locaux sur le territoire.

La récente réforme de la TP devrait permettre d'atténuer en grande partie ces effets de concurrence,⁴⁰ du fait que les collectivités locales ne décident plus du taux d'imposition que constitue la CVAE.

³⁹ Cf. Rapport particulier « L'efficacité économique de la fiscalité locale ».

⁴⁰ La concurrence fiscale ne pourrait s'exercer que sur la contribution foncière des entreprises.

C - La péréquation corrige à moitié les disparités constatées entre collectivités

La péréquation entre collectivités territoriales emprunte deux vecteurs :

- la péréquation horizontale repose sur des transferts de ressources directs entre collectivités, par l'intermédiaire de fonds locaux. En France, la péréquation horizontale concerne principalement les recettes de la fiscalité des entreprises et prend notamment la forme des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ;
- la péréquation verticale consiste en une modulation des concours de l'État aux collectivités destinée à avantager les collectivités initialement les moins dotées. Elle repose sur des instruments plus divers, notamment les dotations de solidarité urbaine et rurale, au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes.

**Tableau n° 6 : Principaux dispositifs de péréquation
(avant la réforme de la taxe professionnelle)**

Nature de la péréquation	Communes	Intercommunalité	Départements	Régions
Péréquation verticale	1) Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) 2) Dotation de solidarité rurale (DSR) 3) Dotation nationale de péréquation (DNP)	Dotation d'intercommunalité	1) Dotation de fonctionnement minimale (départements ruraux) 2) Dotation de péréquation urbaine (départements urbains)	Dotation de péréquation des régions

Nature de la péréquation	Communes	Intercommunalité	Départements	Régions
Péréquation horizontale	1) Fonds départementaux de péréquation de la TP (FDPTP) 2) Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) 3) Fonds départementaux de péréquation des taxes additionnelles aux droits de mutation	Dotation (facultative) de solidarité communautaire	-	-

Source : CPO.

Globalement, les moyens consacrés à la péréquation sont importants (environ un demi-point de PIB) et ont connu au cours des dernières années une hausse soutenue. Les dotations péréquatrices de la DGF ont ainsi augmenté de 45,5 % entre 2004 et 2009.

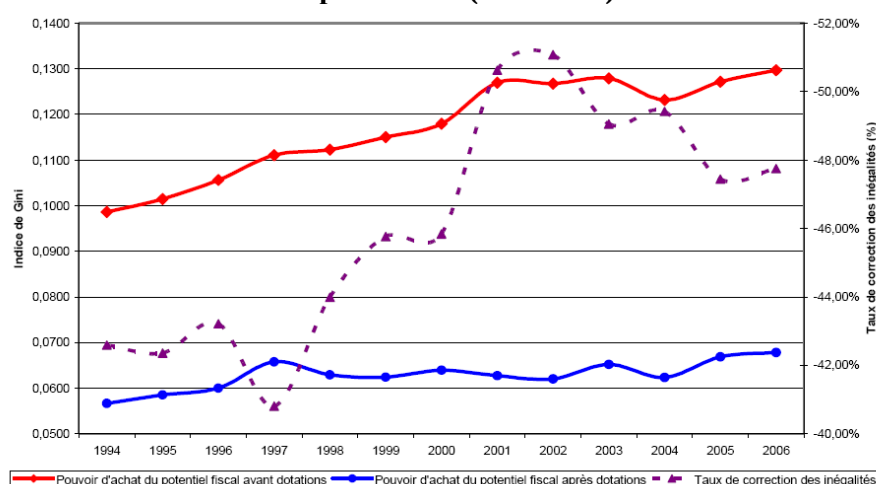
Toutefois, la péréquation en France repose sur des moyens trop saupoudrés. Les dispositifs de péréquation n'occupent qu'une part très minoritaire des concours de l'État aux collectivités territoriales (16 % de la DGF). Ces derniers demeurent dominés par les dotations compensatrices qui visent à accompagner des transferts de compétences, des charges particulières pesant sur les collectivités, ou encore des recettes fiscales disparues.

Par ailleurs, d'après les études récentes de Guy Gilbert et Alain Guengant, la péréquation en France ne corrige qu'à moitié les disparités entre collectivités. Le taux de correction atteint, en 2006, 45,2 % pour les régions, 47,7 % pour les départements et 36,9 % pour les communes. Le niveau communal, qui connaît les inégalités les plus profondes, est celui pour lequel la péréquation est la moins efficace, près de deux tiers des disparités se maintenant après transferts. C'est d'ailleurs précisément parce que les inégalités de départ entre communes sont très élevées que la péréquation est impuissante à les corriger fortement.

Ces études révèlent également que l'efficacité de la péréquation s'est globalement accrue depuis 1994 (début de la période examinée), mais qu'elle décline depuis 2001 pour les communes et les départements. Le graphique ci-dessous met en évidence qu'entre 2001 et 2006, le taux de correction a reculé 2,9 points pour les départements. Cet affaiblissement s'explique largement par l'augmentation de la part

relative des dotations compensatrices de l'État⁴¹ au détriment des dotations péréquatrices.

Graphique n° 12 : Inégalités de pouvoir d'achat réel par habitant des départements (1994-2006)



Source : Guy Gilbert et Alain Guengant, *op. cit.*

Les disparités de ressources affectent directement la qualité des biens et services publics locaux auxquels les citoyens ont accès selon leur lieu d'habitation. Nombre de rapports récents soulignent en effet les disparités territoriales qui caractérisent la mise en œuvre des politiques publiques décentralisées, notamment s'agissant de la politique sociale confiée aux départements⁴². Ainsi, « dans ses missions, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) constate à de nombreuses reprises des inégalités dans les moyens affectés par les collectivités aux politiques [sociales] qui ne s'expliquent pas par les différences de besoins des populations »⁴³.

⁴¹ Notamment sous l'effet de l'intégration au sein de la DGF de la compensation de la part « salaires » de la taxe professionnelle intégrée à la DGF.

⁴² Cf. notamment *Les politiques sociales décentralisées*, Rapport annuel 2007-2008, Inspection générale des affaires sociales (IGAS), 2008 ; *Les disparités départementales en matière d'aide sociale*, Jocelyne Mauguin, Etudes et résultats n° 602, DREES, octobre 2007.

⁴³ *Op. cit.*

A l'occasion de la suppression de la taxe professionnelle, les instruments existants de péréquation ont été réformés et d'autres ont été créés. A compter de 2011, une « péréquation de stock » (25% de la CVAE) et une « péréquation de flux » (croissance de la CVAE) vont être mises en place entre départements d'une part et entre régions d'autre part.

A compter de 2011, seront mis en place, dans chaque département, en remplacement des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), des systèmes de péréquation des ressources des communes et des établissements publics de coopération intercommunale permettant de corriger les inadéquations de la répartition ou de la croissance des ressources entre ces collectivités territoriales et établissements publics au regard de l'importance de leurs charges ou de la croissance de ces charges. Enfin, un fonds de péréquation de la croissance des droits d'enregistrement départementaux sera mis en place à partir de 2011.

Toutefois, les effets de ces nouveaux dispositifs sur les inégalités entre collectivités restent incertains. En effet, la loi de finances pour 2010 a prévu également le principe de la compensation à l'euro près des effets de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités territoriales. Ainsi, trois fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) (un par niveau de collectivité territoriale), alimentés par des contributions des collectivités territoriales « gagnantes » à l'issue de la réforme pour ensuite les reverser aux collectivités territoriales « perdantes », ont été créés. Le principe de la compensation a pour effet de « geler » les inégalités existantes et entre ainsi en contradiction avec l'objectif d'intensification de l'effort de péréquation.

Chapitre IV

Quel avenir pour la fiscalité locale ?

I - A cadre constant, plusieurs ajustements sont envisageables pour rendre la fiscalité locale plus équitable

A - Les prélèvements locaux pourraient mieux prendre en compte les capacités contributives des contribuables⁴⁴

1 - La création d'un impôt local sur le revenu poserait à la fois des questions de principe et des difficultés pratiques

La création d'une imposition locale sur le revenu constituerait le moyen le plus direct d'améliorer la prise en compte des capacités contributives du contribuable local. Cette option, que le législateur avait souhaité mettre en œuvre sous la forme d'une taxe départementale sur le revenu, n'a jamais été appliquée⁴⁵.

Si l'imposition locale sur le revenu est pratiquée par quelques États européens, elle présenterait toutefois en France plusieurs inconvénients :

⁴⁴ Cf. Rapport particulier « L'équité et la fiscalité locale ».

⁴⁵ La loi du 10 janvier 1980 prévoyait déjà le remplacement de la part départementale de TH par un impôt proportionnel sur le revenu. Resté sans suite, le projet fut repris par l'article 56 de la loi du 30 juillet 1990, avant d'être ajourné par la loi du 15 juillet 1992.

- les simulations réalisées à la suite de la loi du 30 juillet 1990 révèlent l'importance des transferts de charges à prévoir en cas d'imposition locale sur le revenu ⁴⁶ ;
- l'introduction d'un impôt local sur le revenu entraînerait une redistribution des ressources fiscales entre collectivités ;
- une assiette « revenu » serait pour les collectivités territoriales beaucoup plus fluctuante qu'une assiette foncière ;
- la mobilité des citoyens locaux pourrait accroître le séparatisme social et géographique, les foyers les plus riches fuyant la pression fiscale des collectivités où la pression fiscale serait plus soutenue.

2 - Une option envisageable consisterait à revoir la détermination des assiettes de la taxe d'habitation et de la taxe foncière

a) Pour la taxe d'habitation, constituer une assiette mixte, intégrant une part de revenu

L'introduction d'une part de revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation présente deux avantages majeurs par rapport à la création *ex nihilo* d'une imposition locale sur le revenu :

- le nombre des contribuables locaux demeurerait inchangé, ce qui facilite l'acceptation de la mesure et évite d'alourdir le coût du recouvrement des impôts locaux ;
- les contribuables à faible revenu verraient leur cotisation décroître alors qu'une imposition séparée sur le revenu conserverait la taxe d'habitation dans son état actuel.

Le paramétrage de cette assiette mixte, selon la pondération de l'assiette « revenu », offre une certaine souplesse pour obtenir une réforme plus ou moins redistributive. Dans tous les cas de figure, la cotisation des contribuables les plus modestes serait allégée et la charge fiscale distribuée de façon moins régressive entre les différents niveaux de revenu.

⁴⁶ Par ailleurs, la mise en place d'une imposition locale sur le revenu augmenterait très sensiblement le nombre des contribuables locaux. Les simulations réalisées après la loi du 30 juillet 1990 estimaient à environ 3 millions le nombre des contribuables nouveaux, actuellement dégrevés ou non assujettis (enfants vivant chez les parents, concubins) à la taxe d'habitation, qui entreraient dans le champ d'une éventuelle taxe départementale sur le revenu.

b) Pour la taxe foncière et la taxe d'habitation, réviser périodiquement les bases à partir des valeurs de marché

La revalorisation apparaît aujourd'hui comme une nécessité dans la mesure où le recours à des valeurs foncières anciennes et non actualisées participe directement du caractère régressif de l'imposition locale.

L'option de la valeur de marché pure actualisée tous les ans soulève de nombreuses difficultés. En particulier, elle aurait pour effet d'accroître le risque de volatilité des recettes des collectivités dans les périodes d'évolutions heurtées des prix de l'immobilier.

Une autre option pourrait consister à retenir la revalorisation progressive des assiettes par une actualisation au fil de l'eau. Cela serait à la fois moins lourd qu'une mise à jour sous la forme de révisions générales et plus acceptable pour les contribuables car les réévaluations d'assiette auraient lieu lors des changements de propriétaire.

La mise à jour au fil de l'eau présente l'avantage de lisser l'effet des cycles immobiliers sur les recettes car la revalorisation n'a lieu que lors du changement de propriétaire et non chaque année.

Toutefois, cette option doit être écartée. En effet, la rotation du parc immobilier est lente (2 millions de transactions par an pour 35 millions de locaux soumis à la taxe d'habitation) faisant courir le risque de maintien de deux régimes différents et donc d'un traitement inéquitable entre contribuables.

La revalorisation périodique, tous les cinq ans par exemple, contournerait cette difficulté tout en limitant le risque de volatilité des recettes des collectivités. Les valeurs vénale constatées lors des mutations pourraient être la source de droit commun pour alimenter la mise à jour de l'assiette. La valeur de marché est d'ailleurs prédominante dans les fiscalités foncières des pays européens, car plus équitable et plus pratique en termes de gestion.

Il est également possible, comme au Royaume-Uni, d'exprimer la valeur des biens immobiliers en euros constants, par exemple en euros 2010, pour neutraliser l'effet des variations des prix intervenues entre l'année de référence et l'année courante sur le marché immobilier.

L'absence de révision générale depuis 1970 tient moins à la complexité technique de l'opération (menée à bien par l'administration fiscale entre 1990 et 1992) qu'aux importants transferts de charges entre contribuables.

Les transferts de charge sont un obstacle objectif à la réforme mais c'est précisément l'existence de transferts de charges implicites anti-redistributifs qui rend nécessaire la revalorisation des bases.

Il convient d'observer que l'actualisation des bases serait toutefois moins difficile à réaliser aujourd'hui que celle opérée en 1990/1992 et qu'elle comporterait moins de transferts, en raison des modifications qui ont été apportées, depuis lors, au calcul de la TH.

En outre, les communes sont désormais les seules attributaires de la TH. En conséquence, une proposition visant à permettre aux maires d'actualiser leurs bases communales serait maintenant envisageable.

B - Les mécanismes de péréquation entre les collectivités territoriales devraient être renforcés

1 - Les dotations péréquatrices pourraient être intensifiées

La péréquation ne peut pas reposer uniquement sur un accroissement des moyens financiers. La réforme de la taxe professionnelle et celle, ultérieure, des assiettes foncières, requerront la mise en place de compensations aux collectivités « perdantes », ce qui pourrait réduire les marges disponibles pour le financement de la péréquation. Ce contexte rend donc absolument nécessaire une intensification des effets péréquateurs des instruments existants.

Plusieurs leviers peuvent être mobilisés :

- accélérer, pour chaque échelon territorial, l'augmentation de la part relative des dotations péréquatrices⁴⁷ au sein de la DGF, en ralentissant la hausse des dotations forfaitaires ;
- renforcer les mécanismes de péréquation fiscale de la CVAE qui devraient être mis en place à compter de 2011 ;
- concentrer les transferts sur les cibles prioritaires, en réduisant le nombre des collectivités bénéficiaires de la péréquation (relèvement des seuils d'éligibilité pour faire en sorte que moins de la moitié des collectivités de chaque catégorie soit éligible) et en majorant les concours accordés aux collectivités les plus éloignées de la moyenne.

⁴⁷ Le renforcement de la péréquation horizontale figure parmi les propositions de la mission confiée à M. Pierre Jamet, « Rapport sur les finances départementales, rapport au Premier ministre », p. 28 - 20 avril 2010 -.

2 - Une limite aux écarts de richesse entre collectivités territoriales pourrait être établie

La gouvernance de la fiscalité locale est aujourd'hui peu propice à l'intensification de la péréquation. L'article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales confie au Comité des finances locales la répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les collectivités et la détermination de ses différentes composantes. Le Comité comprend 11 représentants de l'État, 4 parlementaires et 28 représentants des différentes catégories de collectivités locales (article L. 1211-2)⁴⁸.

Au Comité des finances locales comme au Parlement, les simulations financières destinées à identifier, pour chaque collectivité, l'impact financier d'une réforme en préparation, sont un élément essentiel du débat. Si ces simulations permettent utilement de prendre la pleine mesure des effets redistributifs des réformes, elles peuvent également servir aux élus à prévoir les effets positifs ou négatifs qu'elles entraîneraient pour leur propre collectivité.

Pour renforcer les incitations à la péréquation, le Parlement pourrait approuver chaque année un objectif de réduction des inégalités entre collectivités sur la base d'un indicateur simple et peu contestable.

Cet indicateur pourrait prendre la forme d'un écart maximal de ressources après transferts (exemples : « toute collectivité a le droit de disposer d'un potentiel financier⁴⁹ par habitant au moins égal à x % du potentiel moyen » ou « les transferts aux collectivités doivent réduire de x % les disparités de richesse fiscale entre elles »).

L'idée d'un seuil minimal relatif de richesse garanti aux collectivités les plus pauvres serait proche de la logique en vigueur pour la péréquation horizontale entre *Länder* allemands (*Länderfinanzausgleich*), chaque *Land* se voyant garantir un niveau de recettes par habitant égal à 95 % du niveau moyen national. Le modèle allemand poursuit un objectif de redistribution très ambitieux, impliquant un taux de prélèvement très élevé sur les recettes fiscales des *Länder* les

⁴⁸ Les représentants sont désignés par le collège des chefs des exécutifs des collectivités dont ils relèvent. Il y en a deux pour les régions, quatre pour les départements, sept pour les groupements intercommunaux et quinze pour les communes. En outre, des règles spécifiques ont été définies pour les communes et structures intercommunales pour garantir une représentation la plus fidèle possible des différentes situations géographiques et juridiques en leur sein.

⁴⁹ Il s'agit d'un indicateur de ressources plus large que la notion de potentiel fiscal qui prend en compte non seulement les ressources fiscales mais aussi certaines dotations versées automatiquement par l'État.

plus riches (Bavière, Bade-Wurtemberg et Rhénanie du Nord-Westphalie).

En France, les écarts de ressources sont aujourd'hui beaucoup plus importants. A titre d'illustration, en prenant les régions comme point de comparaison, le potentiel fiscal par habitant de la Corse était égal en 2007 à 66 % de la moyenne métropolitaine, celui de la Réunion à 53 %.

La définition de cet objectif par le Parlement assurerait une plus grande visibilité à la politique de péréquation et lierait le Comité des finances locales dans ses décisions d'attribution des ressources.

II - Un scénario de plus grande ampleur aurait consisté à remplacer une part significative de la fiscalité locale par des ressources nationales

Le caractère illisible et complexe de la fiscalité locale, les inégalités entre contribuables et entre collectivités qu'elle engendre mais aussi les tentatives trop souvent avortées de réforme invitent à repenser plus globalement la pertinence du maintien d'un prélèvement fiscal local.

Les collectivités territoriales ont aujourd'hui la responsabilité de services publics locaux pour lesquels elles bénéficient de marges de manœuvre réelles et qu'elles peuvent financer par des prélèvements locaux. Par ailleurs, le prélèvement local permet de maintenir le lien entre les collectivités territoriales et les contribuables et à ce titre constitue une dimension importante de la vie démocratique locale. Par conséquent, le scénario d'une suppression totale de la fiscalité locale devrait être écarté.

Toutefois, pour être efficace, le lien fiscal doit être lisible. Or, la sédimentation de plus d'une cinquantaine de prélèvements locaux affaiblit considérablement sa portée

Dans un scénario de réforme d'ampleur, la fiscalité locale pourrait alors se limiter à deux prélèvements qui bénéficient de solides justifications sur le plan de l'efficacité économique : les redevances et la taxation foncière. Pour le reste, les prélèvements locaux pourraient être remplacés par un financement national reposant sur un système de dotations garanties ou de partage d'impôts nationaux mieux placé pour corriger les inégalités en contribuables et entre collectivités.

A - Les exemples étrangers invitent à repenser le mode de financement des collectivités territoriales⁵⁰

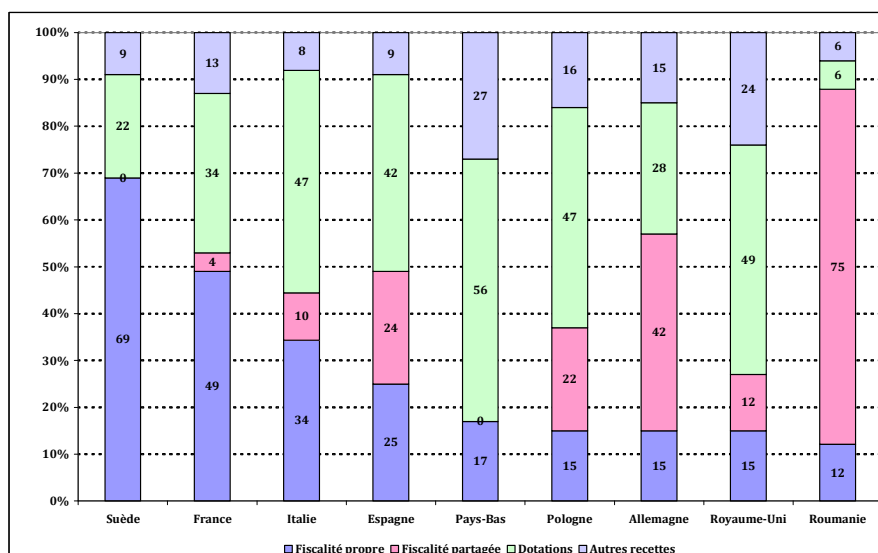
La substitution d'une part significative de la fiscalité locale par un financement national pourrait, en première approche, être analysée comme une remise en cause de l'autonomie financière des collectivités territoriales et par là-même du principe de leur libre administration.

Dans les faits, le fait de disposer d'une fiscalité locale propre n'est pas une garantie de libre administration, cette dernière dépendant principalement du degré de liberté dont les collectivités territoriales disposent pour utiliser librement leurs ressources.

Les exemples étrangers, notamment ceux des États fédéraux ou régionalisés, nous invitent à dissocier fiscalité locale et libre administration. Si l'existence d'une fiscalité locale propre est générale en Europe, elle est rarement prépondérante dans les ressources des collectivités territoriales, l'essentiel des financements reposant sur la fiscalité partagée ou des dotations. Dans de nombreux États européens, au sein desquels les collectivités infranationales assument des responsabilités importantes, la part de la fiscalité propre est parfois marginale, l'essentiel du financement des collectivités étant assuré par des impôts nationaux partagés ou des dotations. La libre administration s'y exerce par la liberté de gestion et d'utilisation de leurs ressources.

⁵⁰ Cf. Rapport particulier « Comparaisons internationales ».

Graphique n° 13 : Nature des ressources des collectivités locales dans neuf États de l'Union européenne (en 2005)



Source : Les collectivités territoriales dans l'Union européenne (Dexia)

En Allemagne, par exemple, la part des ressources propres est plus de trois fois inférieure à ce qu'elle est en France, les Länder bénéficiant, pour l'essentiel, de transferts de recettes de l'État fédéral. Le partage des recettes fiscales est d'ailleurs inscrit dans la Constitution allemande (article 106 de la Grundgesetz), assurant aux Länder des engagements précis de la part de l'État fédéral sur la prévisibilité des recettes qui leur sont affectées.

B - Bien que justifié sur le plan économique, le recours accru aux redevances resterait une source de financement marginale et soulèverait des questions d'équité ⁵¹

Les redevances d'utilisation s'apparentent à une tarification puisqu'elles font directement payer l'utilisateur d'un bien ou d'un service public.

⁵¹ Cf. Rapport particulier « L'efficacité économique de la fiscalité locale ».

Peu mobilisées aujourd'hui, les redevances pourraient être utilisées davantage comme des signaux prix des biens et services publics locaux plus transparents pour l'utilisateur-contribuable sur le coût des services qui leur sont offerts.

Plusieurs prélèvements pourraient être revus pour se rapprocher davantage d'un mécanisme de redevance. Par exemple, le financement des transports publics repose aujourd'hui en grande partie sur le versement transport acquitté par les entreprises et relativement peu sur les redevances payées par les usagers. Or, ce prélèvement présente de nombreux inconvénients sur le plan de l'efficacité économique, en particulier parce qu'il pèse sur le coût du travail. Aussi le financement des transports publics pourrait-il être rééquilibré et s'appuyer davantage sur le paiement des usagers dans une logique de plus grande transparence du coût.

D'autre part, il est possible d'aller plus loin dans le champ des services publics locaux soumis à tarification. Le « Grenelle » de l'environnement a prévu d'accorder aux collectivités territoriales la possibilité de recourir aux péages urbains. Cet outil de régulation de la circulation automobile revient à taxer l'utilisation de la voirie sur un territoire déterminé afin d'orienter les comportements et d'inciter les automobilistes à mieux prendre en compte les externalités qu'ils engendrent (émission de gaz à effet de serre, congestion des voies de circulation, nuisances sonores, notamment). Grâce aux possibilités techniques qu'offrent les nouvelles technologies, le péage peut être finement utilisé pour tenir compte du type de véhicule, des zones traversées, des horaires. L'acceptabilité de ce type de tarification est d'autant plus forte que l'offre de transports collectifs est bien développée dans la zone soumise à péage. Ce mode de tarification est aujourd'hui inutilisé en France alors qu'il est déjà développé dans certains pays (par exemple à Singapour, en Norvège et au Royaume-Uni).

Si le recours plus important à la tarification bénéficie de justifications fortes sur le plan de l'efficacité économique, il comporte toutefois des effets redistributifs jugés indésirables en accentuant la régressivité des prélèvements locaux.

Ces effets ne sont pas un obstacle insurmontable. Face au risque d'exclusion d'une partie des usagers de l'utilisation de certains services en raison d'un recours plus systématique à la tarification, les collectivités territoriales peuvent mettre en place ou renforcer, les tarifs sociaux tenant compte de la capacité contributive des usagers. Des tarifs progressifs en fonction des revenus par exemple permettent d'obtenir de meilleurs résultats en termes de redistribution que la gratuité des services publics.

Tous les biens et services publics locaux ne peuvent toutefois pas toujours être tarifés, en particulier ceux que l'analyse économique identifie comme des « biens publics » (tels que l'éclairage public, l'aménagement des espaces verts...), pour lesquels les bénéficiaires précis sont difficilement identifiables et ne peuvent être exclus de l'usage du bien s'ils ne contribuent pas à son financement.

Ainsi, les redevances resteront une ressource marginale pour les collectivités dont le financement devra reposer pour l'essentiel sur d'autres ressources.

C - L'impôt foncier, sur les ménages et sur les entreprises, permet de maintenir le lien entre les contribuables et les territoires⁵²

La taxation foncière est un impôt local par excellence : elle est par définition localisée et immobile. Elle offre des recettes prévisibles et stables aux collectivités territoriales.

Elle permet par ailleurs aux collectivités territoriales de retirer le bénéfice de leurs actions qui se concrétisent dans la valorisation foncière, et ainsi de se réapproprier une partie de la rente dont elles sont à l'origine.

La taxe foncière est aussi une incitation forte pour les collectivités territoriales à accueillir sur leur territoire des entreprises et des activités génératrices d'emploi et de recettes fiscales. La taxation foncière permet donc de maintenir le lien entre les contribuables et les collectivités. A ce titre, son maintien paraît indispensable.

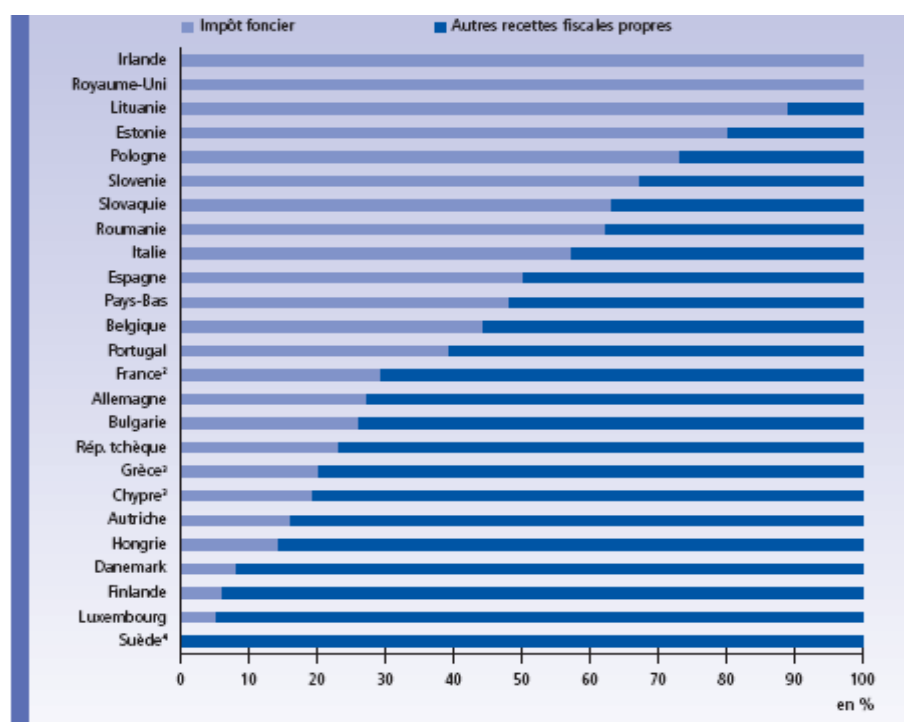
La localisation de la base de la CVAE, issue de la réforme de la taxe professionnelle, contribue parallèlement à renforcer le lien entre les entreprises et les territoires.

Pour preuve de son intérêt et de son efficacité, cet impôt est quasiment universel. Il est en effet présent dans vingt quatre États membres de l'UE⁵³ ; il existe également en Suisse, aux États-Unis et en Australie. Il représente plus de 40 % des ressources fiscales communales en Belgique, Irlande, Italie, Pays-Bas, Espagne et au Royaume-Uni, voire près de la moitié aux Pays-Bas et en Espagne. Il apporte l'essentiel des ressources fiscales propres en Estonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie et Slovaquie, voire la totalité en Irlande et au Royaume-Uni, comme l'illustre le graphique ci-après.

⁵² Cf. Rapport particulier « L'efficacité économique de la fiscalité locale ».

⁵³ En Suède, la taxe foncière, qui n'existait pas en 2005, a été introduite en 2008, à la suite de la suppression de l'impôt sur les résidences perçu par l'État.

Graphique n° 14 : Part de l'impôt foncier dans les recettes fiscales municipales propres en 2005



Source : monographies Dexia.

¹ Pas de fiscalité locale à Malte. En Lettonie, il n'y a pas de fiscalité locale propre. La taxe foncière est un impôt d'État reversé à 100 % aux communes qui n'ont aucune latitude sur le taux ou les bases.

² France : le chiffre dépend de la définition retenue. La taxe foncière peut inclure l'ensemble des "Quatre Vieilles" car toutes font référence à la propriété (intégralement ou partiellement). Le chiffre qui figure sur le graphique découle d'une définition restrictive c'est-à-dire qu'ont été retenues uniquement la taxe sur le foncier bâti et celle sur le foncier non bâti (la taxe professionnelle et la taxe d'habitation ont donc été exclues).

³ Grèce et Chypre : données Eurostat.

⁴ Suède : à partir de 2008, la taxe foncière, qui était un impôt d'État, deviendra un impôt local propre.

Source : DEXIA Editions, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne*.

D - Ce scénario impliquerait la suppression ou la centralisation de nombreux prélèvements locaux

1 - Au niveau national, pour faire face au nouveau besoin de financement des collectivités territoriales, deux options sont envisageables

La première option consiste à supprimer l'ensemble des prélèvements locaux à l'exception des redevances de services publics et

de la taxe foncière. Dans ce cas, la hausse d'un ou de plusieurs impôts nationaux serait nécessaire pour faire face à ce nouveau besoin de financement. Ainsi, la suppression de l'ensemble des prélèvements, y compris la taxe d'habitation, représenteraient un manque à gagner en termes de recettes qui peut être évalué à environ 44 Md€ en prenant en compte la fiscalité directe, hors taxe foncière, et la fiscalité indirecte pour l'année 2008.

Une autre option consisterait non pas à supprimer la plupart des prélèvements mais plutôt à les recentraliser. Ce pourrait être le cas de la nouvelle cotisation valeur ajoutée sur les entreprises (CVAE), dont la réforme de la taxe professionnelle a nationalisé les taux, ou des droits de mutations à titre onéreux (DMTO) par exemple. Une grande partie des impôts et taxes transférés lors des différentes vagues de décentralisation pour respecter facialement la contrainte d'autonomie financière serait de nouveau affectée à l'État. Au-delà de la simplification du paysage fiscal local, ce scénario permettrait également de clarifier le financement des collectivités territoriales et mettrait fin à une certaine illusion d'autonomie fiscale en particulier pour ceux des impôts qui sont fictivement localisés (TSCA, TIC).

Ces deux options peuvent être également combinées dans un scénario intermédiaire supprimant certains prélèvements et en recentralisant d'autres.

2 - Quelle que soit la solution retenue, la taxe d'habitation pourrait être supprimée⁵⁴

La taxe d'habitation n'a pas d'équivalent dans les autres pays de l'OCDE. Elle est par ailleurs particulièrement anti-redistributive.

Dans un scénario de recours accru aux ressources d'origine nationale pour financer les collectivités territoriales, la taxe d'habitation pourrait être supprimée.

Pour compenser le manque à gagner liée à la suppression de la taxe d'habitation, soit 15,26 Md€ pour l'année 2008, il serait nécessaire d'envisager une hausse des impôts nationaux. Les effets redistributifs mais aussi économiques de la suppression de cet impôt local dépendent étroitement du mode de compensation retenu. Les effets, en particulier les transferts de charges entre ménages, seront ainsi très différents selon que la suppression de la TH s'accompagne d'une hausse de l'impôt sur le revenu ou de la TVA.

⁵⁴ Cf. Rapport particulier « L'équité et la fiscalité locale ».

E - Le financement des collectivités territoriales reposerait davantage sur des ressources nationales

1 - Deux options relativement proches sont envisageables pour financer les collectivités territoriales : le partage d'impôts nationaux et les dotations garanties

L'attribution d'impôts partagés ou de dotations participe de la même logique. Du point de vue de l'État, partager une recette ou allouer une dotation emporte les mêmes conséquences sur le plan financier, en dépit d'incidences budgétaires et comptables distinctes.

En revanche, du point de vue des collectivités, la logique des impositions et des dotations diffère, dès lors que le produit d'un impôt partagé évoluerait comme son assiette (sauf à réviser chaque année les modalités du partage en fonction de l'évolution de l'assiette), alors qu'une dotation évolue en fonction d'une norme fixée en loi de finances.

Le système de dotations et le partage d'un impôt national sont en fait très proches si l'on retient un critère de répartition du produit de l'impôt qui soit orthogonal au critère fiscal (prenant en compte différentes caractéristiques telles que la taille de la population, le niveau de richesse, la situation géographique, etc.). Le partage d'impôts nationaux semble cependant la solution la plus susceptible de réunir le consensus des parties prenantes.

a) Le partage d'impôts nationaux

Pour compenser la baisse du produit de la fiscalité locale, il est envisageable d'attribuer aux collectivités une quote-part d'un impôt national.

Ce partage pourrait se réaliser en fixant un montant d'impôt à transférer aux collectivités, qui déterminerait ainsi le pourcentage du produit national à reverser localement.

Par rapport à ses partenaires, la France mobilise peu la fiscalité partagée : 6,5 % des recettes, contre 20 % en moyenne dans l'Union européenne⁵⁵. Ainsi, en Allemagne, la fiscalité partagée représente près de 60 % des ressources des Länder et 17 % de celles des communes. Néanmoins, l'évolution du financement des régions conduit à rapprocher leur situation de celle des Länder avec une part croissante de la fiscalité nationale partagée dans leurs ressources.

⁵⁵ Source : DEXIA, données 2005.

En France, le partage de recettes pourrait être envisagé pour plusieurs impôts nationaux :

- le partage des recettes de TVA. Cette solution a été retenue dans de nombreux pays : l'Allemagne (pour le financement des Länder et des communes, 46,9 % du produit de la TVA leur étant reversé), l'Autriche (11,6 % des recettes), la Belgique (pour le financement des communautés), l'Espagne (2,9 % du produit de la TVA pour le financement des communes et des provinces), la République tchèque (au bénéfice des communes et des régions). Dans un rapport récent, le Conseil d'analyse stratégique (2009) considérait ainsi qu'une quote-part forfaitaire de la TVA nationale, dont le rendement est particulièrement élevé, pourrait être cédée aux collectivités. Toutefois, la TVA est un impôt régressif. Le transfert d'une partie de la fiscalité locale sur cet impôt pourrait apparaître comme paradoxal alors que les questions d'équité sont un des arguments majeurs en faveur d'une réforme d'ampleur ;
- comme la TVA, la CSG bénéficie d'une assiette large qui lui assure un rendement élevé. Le partage d'un impôt large est également répandu en Europe, par exemple en Allemagne (57,5 % du produit), en Autriche, en Espagne, en Hongrie, en Pologne ou encore en République tchèque. Il est toutefois préférable d'éviter d'introduire une confusion en partageant un impôt qui est dédié au financement des régimes sociaux. A défaut, il pourrait être envisagé de partager un impôt distinct qui comporterait les caractéristiques principales de la CSG (assiette large, voire universelle ; taux forfaitaire modéré). Un impôt reproduisant les propriétés de la CSG pourrait malgré tout être assimilé à ce prélèvement et complexifier davantage le paysage fiscal national.

Cette solution se heurte ainsi à la difficulté d'identification de l'impôt national qui serait susceptible d'être partagé avec les collectivités territoriales. Elle présente toutefois l'avantage de s'inscrire dans le cadre constitutionnel existant. En effet, elle ne nécessiterait pas de révision de la loi organique si la base est localisable ou si les collectivités territoriales disposent d'une liberté de taux, même encadrée. En l'absence de localisation de la base ou bien de liberté de taux, il conviendrait alors de réviser la loi organique pour autoriser la comptabilisation de l'ensemble des impositions de toutes natures parmi les ressources propres des collectivités territoriales ou réviser le seuil plancher du ratio d'autonomie financière.

Toutefois, compte tenu des montants à transférer, et des rendements individuels des impôts nationaux, cette solution impliquerait le partage de plusieurs impôts, se rapprochant alors davantage de la solution du financement par dotations.

b) Le financement par des dotations

La substitution d'une partie de la fiscalité locale par des ressources d'origine nationale pourrait s'opérer par l'accroissement de la part des dotations.

Le financement par dotation présente plusieurs avantages : il repose sur des mécanismes connus et bien maîtrisés à la fois par l'État et les collectivités territoriales ; il offre aux collectivités territoriales visibilité et stabilité en matière de ressources ; il offre davantage de possibilités de prise en compte des spécificités locales via des mécanismes de péréquation.

Le système de dotations prévaut de façon majoritaire ou prépondérante dans nombre d'États de l'Union européenne (Italie, Espagne, Pologne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande).

Cette option présente par ailleurs l'avantage de permettre de répartir le transfert de la fiscalité locale vers l'ensemble des impôts d'État qui participent aujourd'hui au financement des dotations, plutôt que de le concentrer sur un nombre nécessairement très réduit d'impôts nationaux à partager.

Toutefois, par rapport à des ressources fiscales locales, les collectivités territoriales se retrouveraient de fait dans une situation de plus grande dépendance vis-à-vis de l'État pour leur financement. Pour contourner cette difficulté, il est possible d'instaurer des clauses de garantie sur l'évolution des dotations afin d'offrir aux collectivités territoriales une plus grande visibilité sur l'évolution de leurs ressources à moyen et long termes, comme c'est le cas par exemple en Allemagne.

Cette option n'est toutefois pas nécessairement compatible avec le cadre constitutionnel existant.

En raison des contraintes définies par la loi organique du 29 juillet 2004, un accroissement de la part des dotations dans le financement des collectivités se heurterait aux ratios d'autonomie financière arrêtés aux niveaux de l'année 2003.

Ainsi, dans ce scénario, une révision de la loi organique serait donc nécessaire pour modifier ces seuils à la baisse. Toutefois, la marge de manœuvre de baisse des seuils n'est pas connue précisément. Une censure

par le Conseil constitutionnel d'un seuil considéré comme se situant à un niveau trop bas pour exprimer « la part déterminante » de ressources propres qu'il doit garantir n'est pas à exclure. Dans ce cas, seule une révision de la Constitution permettrait de mettre en œuvre cette réforme.

2 - Le recours à une fiscalité additionnelle pour financer les collectivités territoriales présenterait de nombreux inconvénients.

Alternativement au partage d'impôts nationaux ou au financement par dotations, les collectivités pourraient prélever des centimes additionnels sur une assiette nationale à l'instar de ce qui est pratiqué dans un quelques États européens (en Belgique et en Italie par exemple pour l'impôt sur le revenu, ou au Portugal pour l'impôt sur les bénéfices des entreprises).

Ce scénario permettrait de maintenir un lien fiscal entre la collectivité et les contribuables à travers la détermination du taux.

La solution des centimes additionnels impliquerait toutefois de choisir une assiette proche de celle de la CSG. En effet :

- l'impôt sur les sociétés est trop volatil pour être attribué aux collectivités territoriales ;
- l'assiette de l'impôt sur le revenu est étroite et relativement morcelée et participe à la fonction de redistribution, qui relève de l'État ;
- le droit communautaire interdit, sauf dérogation, la modulation des taux de TVA entre collectivités.

La solution des centimes additionnels soulève par ailleurs de nombreuses difficultés :

- elle revient à recréer un empilement des taux avec les risques qui y sont associés en termes de concurrence fiscale verticale ;
- la lisibilité pour le contribuable en serait amoindrie ;
- ce scénario priverait partiellement l'État d'éventuels efforts de maîtrise de sa fiscalité, les collectivités territoriales pouvant parallèlement accroître leurs prélèvements ;
- les effets péréquateurs entre collectivités seraient moins forts dans la mesure où l'application des taux porterait sur une assiette localisée, à la différence d'un système de dotations ou de partage de l'impôt national.

Ces éléments invitent par conséquent à écarter la piste de la fiscalité additionnelle. Le lien fiscal entre les collectivités territoriales et

les contribuables serait maintenu non pas via le vote de taux additionnels mais par la taxation foncière et les redevances d'utilisation des biens et services publics locaux.

Conclusion

Les vagues successives de décentralisation, qui ont entraîné l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales, ainsi que l'obligation qui leur est faite de présenter des budgets en équilibre expliquent largement, mais pas uniquement, l'alourdissement de la fiscalité locale dans la dernière période. Celui-ci résulte aussi des compétences dans l'exercice desquelles les collectivités locales disposent de marge de manœuvre et d'un pouvoir d'appréciation.

L'augmentation de la pression fiscale locale est facilitée par le manque de lisibilité par les contribuables des prélèvements locaux principalement en raison de leur « empilement ».

Pour éviter cet écueil, la spécialisation des impôts locaux est une voie qui a pu être empruntée et qui s'est élargie avec la réforme de la taxe professionnelle à l'occasion de laquelle les communes sont devenues seules attributaires de la taxe d'habitation, impôt de répartition par nature, dont elles votent seules les taux.

S'il est trop tôt pour évaluer la portée de cette réforme, le choix de la spécialisation totale ne peut être retenu, puisque les collectivités territoriales doivent disposer de ressources stables qui ne peuvent être garanties que par un « panier » d'impôts ou de taxes. Aussi, dans le cadre institutionnel actuel il ne semble pas souhaitable d'aller plus loin dans la spécialisation des impôts locaux.

L'alourdissement de la fiscalité locale implique que l'équité entre les contribuables et entre les collectivités territoriales soit recherchée, or celle-ci n'est pas garantie.

Fondamentalement, s'il est généralement admis que la fiscalité locale n'a pas pour vocation principale de se voir assigner une fonction de redistribution, la politique fiscale locale peut être conçue de manière à éviter d'aggraver les inégalités. Cette exigence est imparfaitement assurée, malgré les aménagements dont les impôts locaux ont fait l'objet, notamment par des dégrèvements et exonérations.

L'absence de revalorisation des bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière induit des transferts de charges importants au détriment des contribuables les plus modestes. La revalorisation des bases apparaît, malgré ses difficultés, comme une nécessité dans la mesure où le recours à des bases anciennes et non actualisées participe directement au caractère régressif de l'imposition locale.

Par ailleurs les collectivités territoriales sont dans des situations qui font apparaître des écarts de richesse importants qui ne sont pas assez compensés par le mécanisme de péréquation reposant trop sur un mécanisme d'accroissement des moyens financiers.

Enfin, un scénario, s'inspirant notamment de l'exemple des Lânder allemands, inviterait à examiner la substitution d'une part de la fiscalité locale par des ressources nationales.

C'est une intensification des mécanismes de péréquation qui semble être la voie à privilégier. Cela suppose une remise en cause du principe de la compensation à l'euro près, qui a eu pour effet de figer les inégalités.

Plusieurs leviers peuvent être utilisés pour améliorer les effets de la péréquation, et notamment, en profitant de la réforme de la taxe professionnelle, pour renforcer le mécanisme de la péréquation fiscale de la CVAE, mais aussi l'approbation, chaque année, par le Parlement d'un objectif de réduction des inégalités entre collectivités.

Tableau n° 7 : Synthèse des pistes de réforme examinées dans le rapport

Piste de réforme	Avantages	Inconvénients
Création d'un impôt local sur le revenu	Meilleure prise en compte des capacités contributives	Transferts de charges importants entre contribuables et collectivités Risque d'accroissement des comportements de séparatisme géographique et social
Assiette mixte pour la taxe d'habitation intégrant le revenu	Meilleure prise en compte des capacités contributives	Transferts de charges, plus limités toutefois que dans l'hypothèse de création d'un impôt local sur le revenu
Révision des bases foncières au fil de l'eau	Revalorisation progressive lissant les effets de transferts de charges	Maintien de deux régimes distincts pendant plusieurs années
Révision périodique des bases foncières	Lissage de l'évolution des prix d'immobilier sur les recettes des collectivités	Transferts de charges lors de la révision
Intensification des mécanismes de péréquation	Amélioration de l'équité territoriale	Transferts entre collectivités, remise en cause du principe de compensation à l'euro près
Définition par le législateur d'un écart maximal de richesses entre collectivités	Réduction des inégalités entre collectivités	Transferts de charges importants

Piste de réforme	Avantages	Inconvénients
Renforcement de la spécialisation fiscale	Lisibilité et responsabilisation accrue des collectivités vis-à-vis des contribuables locaux	Plus forte volatilité des recettes et transferts de charges Epuisement du gisement de prélèvements à spécialiser
Recours accru aux redevances comme source de financement	Transparence du coût, plus grande efficacité économique	Ressource marginale pour les collectivités et effets anti-redistributifs
Suppression de la taxe d'habitation	Renforcement de l'équité fiscale	Difficultés à identifier le ou les impôts nationaux à augmenter en contrepartie. Montant des masses à transférer (15Md€). Transferts de charge entre contribuables.
Financement des collectivités territoriales par des « centimes additionnels » prélevés sur des impôts d'État	Maintien d'un lien fiscal entre les contribuables et les territoires	Contraire à l'objectif d'amélioration de la lisibilité et de la responsabilisation des collectivités territoriales dans l'exercice de leur pouvoir fiscal
Financement des collectivités territoriales par le partage d'impôts nationaux	Compatibilité avec le cadre constitutionnel existant	Problème de pilotage de l'évolution du taux de prélèvements obligatoires Difficulté d'identification du ou des impôts nationaux qui pourraient être partagés sans difficultés
Financement des collectivités territoriales par dotations	Simplicité : mécanisme connu et maîtrisé Association plus étroite de l'État et des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques	Nécessité de réviser la loi organique, voire la Constitution Image des dotations en porte-à-faux avec les exigences d'autonomie

Source : CPO

RAPPORTS PARTICULIERS

Les finances locales et la fiscalité locale.....	73
Fiscalité locale et libre administration des collectivités locales : les principes d'autonomie financière et fiscale.....	183
La structure de la fiscalité locale et l'organisation des collectivités territoriales.....	281
L'équité et la fiscalité locale.....	389
L'efficacité économique de la fiscalité locale.....	495
Finances locales – Éléments de comparaison internationale (Union européenne et OCDE).....	621

LES FINANCES LOCALES ET LA FISCALITÉ LOCALE

Sommaire

Introduction

CHAPITRE I

Mise en perspective des finances locales dans l'évolution des finances publiques

I. Des dépenses publiques en hausse et un investissement public stable en longue période.	79
II. La part des recettes et des prélèvements locaux a augmenté en valeur absolue et relative.....	81
III. Un déficit et un endettement également croissants, auxquels participent encore peu les collectivités territoriales.....	83

CHAPITRE II

La décentralisation a modifié le niveau et la répartition des dépenses locales

I. Les dépenses locales ont progressé de près de 6% par an depuis 1984, en partie en raison des transferts de compétences.....	87
II. Si les transferts de compétences n'expliquent pas exclusivement la hausse des dépenses locales, ils ont profondément modifié les structures des budgets des collectivités territoriales.....	98

CHAPITRE III

Pour financer leurs dépenses, les collectivités territoriales disposent de ressources de plusieurs natures

I. Les ressources non fiscales des collectivités territoriales sont composées de ressources propres ainsi que de dotations et subventions.....	111
II. Les ressources fiscales des collectivités territoriales font l'objet de critiques récurrentes	118
III. La loi de finances pour 2010 a remplacé la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale et a, par ricochet, modifié l'architecture de la fiscalité locale.....	137

ANNEXES

1. Dispositions communes aux quatre "vieilles".....	155
2. La taxe professionnelle.....	160
3. La taxe d'habitation.....	169
4. Les taxes foncières.....	173
5. Autres impositions locales.....	177

Introduction

Les prélèvements obligatoires (PO) au profit des administrations publiques locales (APUL) ont atteint 112,5 milliards d'euros (Md€) en 2008, soit 5,8 points de produit intérieur brut (PIB) ou 13,5 % de l'ensemble des prélèvements publics. Les collectivités territoriales ont réalisé la même année des dépenses à hauteur de 220,6 Md€, dont 45,4 Md€ d'investissement public.

Sur le long terme, depuis 1982, les PO à leur profit ont progressé de 3,6 points de PIB à 5,8 points de PIB, alors que les dépenses locales ont crû de 8,5 points de PIB à 11,3 points de PIB.

Ces évolutions sont bien sûr à mettre en regard de dépenses transférées dans le cadre de la décentralisation, en particulier depuis l'acte II de la décentralisation. Aussi, le présent rapport entend-il mettre en perspective la fiscalité locale dans le cadre plus large des finances locales.

Dans un premier temps, l'évolution des finances locales sera analysée au regard des évolutions des principaux agrégats de finances publiques. A titre méthodologique, les données relatives aux APUL issues de la comptabilité nationale ont été retenues. Si le champ des collectivités territoriales est légèrement moindre que celui des APUL⁵⁶, elles en représentent 92 %, ce qui reste significatif et acceptable⁵⁷.

A cet égard, la période sous revue se caractérise par des dépenses publiques (hors dette) qui progressent plus vite que le PIB. Le secteur local a connu cette même tendance. Le taux de PO est globalement en hausse depuis 1982, même si une tendance à la diminution s'observe depuis 2006 - avec un sous-total « administrations centrales » en diminution. Enfin, si le besoin de financement et l'endettement publics relèvent principalement des administrations centrales, les collectivités territoriales participent de nouveau depuis 2004 à l'accroissement de ces deux agrégats.

⁵⁶ Elles comprennent, au-delà des collectivités territoriales proprement dites et de leurs groupements à fiscalité propre et de leurs services annexes, divers « organismes d'administration locale » [chambres d'agriculture, de commerce, des métiers, Sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER)...]. A contrario, certains syndicats de communes et régions sont exclus du champ, par référence à des conditions de couverture de leurs coûts par leurs ventes.

⁵⁷ Ces mêmes données, portant uniquement sur les collectivités territoriales, n'existent que depuis 2000. Les données issues du retraitement des comptes locaux réalisé par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) et disponibles de manière dématérialisée, ne concernent que la période 1996-2008.

Dans un second temps, le présent rapport précisera les évolutions des dépenses des collectivités territoriales⁵⁸. Elles reposent en particulier sur les dépenses de personnels, premier poste budgétaire jusqu'en 2002 et les dépenses d'intervention, en forte croissance depuis 2000. La contribution des collectivités territoriales à l'investissement public doit être également soulignée, les dépenses locales en constituant les trois quarts aujourd'hui. Plus généralement, cette partie discutera l'impact des transferts de compétences sur l'augmentation des budgets locaux et leur structuration.

Dans un troisième temps, le rapport situera les recettes fiscales des collectivités territoriales dans l'ensemble de leurs ressources⁵⁹ : recettes de production, revenus patrimoniaux, dotations et subventions, emprunt.

Les ressources fiscales, composantes de l'autonomie financière, représentent pour leur part en moyenne environ 60 % des recettes de fonctionnement des collectivités. Sur cet ensemble, la fiscalité directe en constitue les trois quarts, reposant principalement sur les quatre « vieilles » : taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), taxe d'habitation (TH) et taxe professionnelle (TP).

Le rapport rappellera à cet égard certaines des critiques adressées à la fiscalité locale, l'ensemble des problématiques liées ayant naturellement vocation à être traités dans les rapports particuliers à venir.

A l'issue de cette analyse, la réforme de la taxe professionnelle, telle que figurant en loi de finances initiale (LFI) pour 2010 sera présentée.

⁵⁸ Ces données portant sur la période 1984-2008 ont été fournies par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et ne concernent que les collectivités territoriales.

⁵⁹ L'analyse en longue période repose principalement sur les données de la comptabilité nationale (recettes de production, revenus patrimoniaux, transferts publics). Les comptes des collectivités territoriales sont en revanche retenus pour l'endettement local depuis 1996 et les données relatives aux dotations de l'État proviennent de la DGCL. L'analyse en longue période est parfois compliquée par les changements de périmètre (réforme de la dotation globale de fonctionnement en 2004 en particulier) et n'est en conséquence réalisée qu'en grandes masses.

Chapitre I

Mise en perspective des finances locales dans l'évolution des finances publiques

I - Des dépenses publiques en hausse et un investissement public stable en longue période

A - Des dépenses publiques en forte augmentation depuis 1982

Toutes administrations confondues, les dépenses publiques ont augmenté plus vite que le PIB⁶⁰. Les dépenses consolidées atteignent 1 027,0 Md€ en 2008, soit 52,7 points de PIB ou près de 3 points de plus qu'en 1982.

Tableau n° 1 : Dépenses publiques depuis 1982

Dépenses publiques	En % du PIB								Valeur 2008 (Md€)	Augmentation 2009
	1982	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008		
Etat	24,0	22,4	22,2	22,7	22,5	21,0	19,9	19,9	387,2	4,8%
ODAC	3,8	2,9	3,3	3,4	3,5	3,5	3,7	3,5	68,3	6,0%
Collectivités territoriales	8,5	9,0	9,7	10,7	10,9	11,0	11,2	11,3	220,6	3,2%
Sécurité sociale	21,8	21,4	22,9	24,3	24,5	24,1	24,2	24,2	472,2	4,3%
Administrations Publiques	49,8	49,5	51,6	53,2	53,4	52,7	52,3	52,7	1 027,0	4,1%

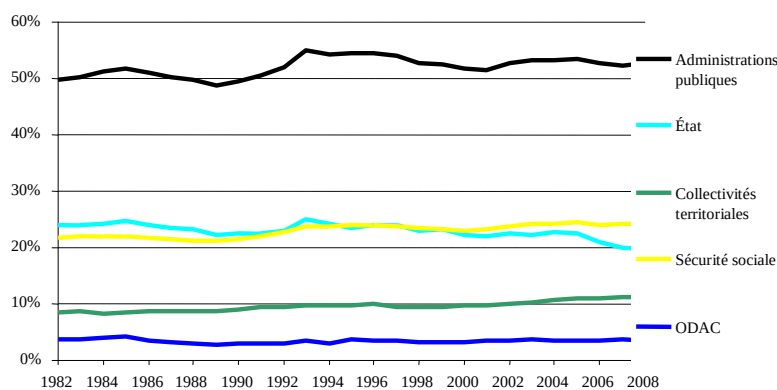
Sources : Comptes nationaux - Base 2000, INSEE ; Projet de loi de finances pour 2010

⁶⁰ Le taux de croissance a été positif sur toute la période, sauf en 1993 et 2009 ; l'augmentation annuelle moyenne du PIB s'est établie à 5,2 % en valeur et 2,1 % en volume. Par ailleurs, la hausse annuelle moyenne des prix du PIB s'établit à 3 %, l'inflation diminuant sur la période de 12 % à 0,4 % en 2009. Dans le même temps, les taux d'intérêt ont connu une baisse continue sur la période, les taux longs passant d'un niveau moyen de près de 16 % en 1982 à environ 4 % en 2009.

Sur cette période, ce sont principalement les dépenses des administrations de sécurité sociale (ASS) et des collectivités territoriales qui ont augmenté. De 1982 à 2008, elles ont crû de 21,8 points de PIB à 24,2 points de PIB, pour les premières et, de 8,5 points de PIB à 11,3 points de PIB pour les secondes.

Les dépenses locales représentent en conséquence 21,5 % des dépenses publiques en 2008, alors qu'elles ne comptaient « que » pour 17 % en 1982.

Graphique n° 1: Evolution des dépenses publiques depuis 1982, en points de PIB



Source : Comptes nationaux - Base 2000, INSEE

Selon les données figurant au projet de loi de finances (PLF) pour 2010⁶¹, l'augmentation des dépenses publiques devrait être de 4,2 % en euros constants en 2009, avec des variations comprises entre 3,2 % (collectivités territoriales) et 6 % [organismes divers d'administration centrale (ODAC)]. L'État devrait voir ses dépenses croître de 4,8 % alors que les dépenses de la Sécurité sociale devraient augmenter de 4,3 %.

Les dépenses publiques représenteraient 55,6 points de PIB en 2009. La hausse cumulée depuis 1982 atteindrait alors près de 6 points de PIB.

⁶¹ D'une manière générale, les données pour 2009 figurant au chapitre I sont issues des cette même source.

B - Un investissement public, stable en longue période, assuré pour une proportion comprise entre deux tiers et trois quarts par les collectivités territoriales

Au sein des dépenses publiques, l'investissement public, au sens de la formation brute de capital fixe (FBCF), est resté stable sur le long terme, augmentant légèrement, de 3,3 à 3,4 points de PIB de 1982 à 2008.

Tableau n° 2 : Formation brute de capital fixe depuis 1982

Formation brute de capital fixe (Md€)	1982	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008
Administrations publiques	19,0	35,6	44,5	51,6	57,0	57,8	62,3	62,4
Collectivités territoriales	12,5	23,9	31,3	36,0	39,4	41,6	45,4	45,4
Part des collectivités territoriales dans la FBCF publique	65,7%	67,2%	70,3%	69,8%	69,3%	72,0%	72,9%	72,8%

Source : Comptes nationaux - Base 2000, INSEE

La contribution des collectivités territoriales à l'investissement public réalisé est croissante, de deux tiers en 1982 à près de trois quarts en 2008.

II - La part des recettes et des prélèvements locaux a augmenté en valeur absolue et relative

A - Des recettes publiques en hausse légèrement moins forte que les dépenses publiques sur le long terme

Les recettes publiques ont été multipliées par 3,56 depuis 1982, alors que les dépenses publiques ont crû à un rythme supérieur (3,59).

Tableau n° 3 : Recettes publiques depuis 1982

Recettes publiques	En points de PIB								Valeur 2008 (Md€)
	1982	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008	
Etat	22,5	20,3	19,8	19,5	19,4	18,4	17,8	17,1	332,8
ODAC	3,8	3,1	3,6	3,9	3,9	4,0	3,5	3,4	66,0
Collectivités territoriales	7,3	8,6	9,9	10,6	10,7	10,8	10,8	10,9	212,0
Sécurité sociale	21,7	21,3	23,4	23,5	24,3	24,0	24,2	24,2	471,3
Administrations Publiques	47,0	47,0	50,2	49,6	50,4	50,4	49,6	49,3	960,8

Source : Comptes nationaux - Base 2000, INSEE

En long terme, au sein des recettes publiques, la part de l'État a diminué de 5,4 points de PIB, alors que les recettes des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale ont augmenté respectivement de 3,6 points et 2,5 points.

En 2008, les recettes destinées aux collectivités territoriales représentaient 22 % des recettes publiques, alors qu'elles ne comptaient « que » pour 15 % en 1982.

B - Une modification de la structure des prélèvements obligatoires

D'un montant de 834,4 Md€, les PO représentent 42,8 points de PIB en 2008, en hausse de près de 2 points depuis 1982.

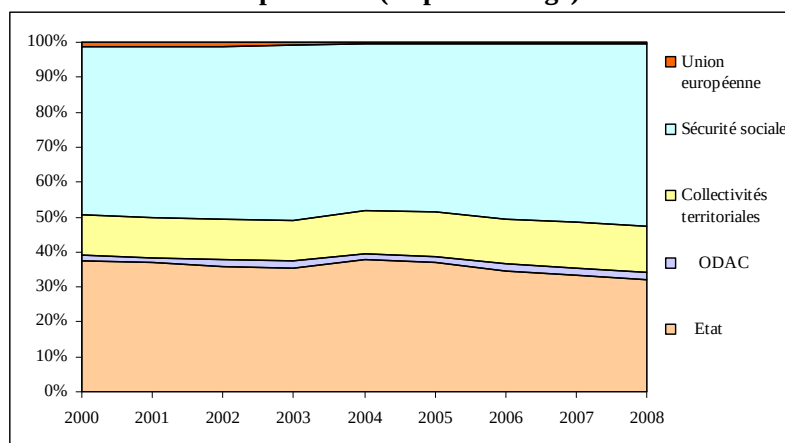
Tableau n° 4 : Prélèvements obligatoires depuis 1982

Prélèvements obligatoires perçus par	En points de PIB									Valeur 2008 (Md€)
	1982	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Etat	18,6	16,9	16,5	16,3	16,1	15,1	14,3	13,7	11,2	266,3
ODAC	0,2	0,3	0,7	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	1,2	17,7
Collectivités territoriales	3,6	4,8	5,2	5,3	5,5	5,6	5,7	5,8	6,0	112,5
Sécurité sociale	18,0	18,7	21,1	20,5	20,9	22,0	21,9	22,2	22,2	432,8
Institutions de l'Union européenne	0,8	0,9	0,6	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	5,1
Administrations publiques	41,0	41,6	44,1	43,2	43,6	43,9	43,2	42,8	40,7	834,4

Source : Comptes nationaux - Base 2000, INSEE ; Projet de loi de finances pour 2010

Sur cet ensemble, les prélèvements destinés à l'État ont diminué. Dans le même temps, les prélèvements sociaux et locaux ont augmenté de manière significative : leur part dans l'ensemble des PO a augmenté de respectivement 19 % et 56 %.

Graphique n° 2 : Structure des prélèvements obligatoires depuis 1982 (en pourcentage)



Source : Comptes nationaux - Base 2000, INSEE

Dans le premier cas, la création puis la montée en charge de la contribution sociale généralisée (CSG) explique l'augmentation.

Dans le second cas, la part des impôts destinés aux collectivités territoriales croît avec la décentralisation. Elle se réduit de 1997 à 2002, sous l'effet des réformes visant à alléger les impôts locaux⁶². Depuis 2003, toutefois, la tendance est de nouveau à la hausse.

Les PO, en baisse depuis 2007 (43,2 points), devraient atteindre 40,7 points en 2009, toutes administrations confondues. Les prélèvements locaux s'établiront à 6 points (soit 0,2 point supplémentaire), alors qu'ils resteront stables pour la sécurité sociale (22,2 points) et diminueront pour l'État (11,2 points).

En 2010, en global, ils devraient être stables, à 40,7 points de PIB.

III - Un déficit et un endettement également croissants, auxquels participent encore peu les collectivités territoriales

A - Un déficit public en forte augmentation depuis 1982

En Md€ courants, le déficit des administrations publiques a été multiplié par 4,1 depuis 1982 alors que, dans le même temps, le PIB ne l'a été que de 3,4.

Tableau n° 5 : Déficit public depuis 1982

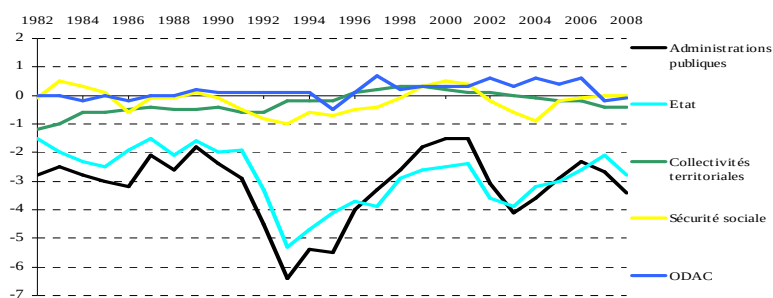
Déficit public	En points de PIB									En valeur (Md€)	
	1982	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2008	2009
Etat	-1,5	-2,0	-2,5	-3,2	-3,0	-2,6	-2,1	-2,8	-6,5	-54,1	-141,0
ODAC	0,0	0,1	0,3	0,6	0,4	0,6	-0,2	-0,1	0,1	-2,3	nd
Collectivités territoriales	-1,2	-0,4	0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4	-0,4	-8,6	nd
Sécurité sociale	-0,1	-0,1	0,5	-0,9	-0,2	-0,1	0,0	0,0	-1,4	-0,9	-23,0
Administrations publiques	-2,8	-2,4	-1,5	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,4	-8,2	-65,9	nd

Sources : Comptes nationaux - Base 2000, INSEE ; Projet de loi de finances pour 2010

Le déficit public (65,9 Md€ en 2008) relève principalement du besoin de financement de l'État. Les ASS sont à l'équilibre alors que les ODAC participent au déficit à hauteur de 0,4 point.

⁶² Vignette, taxe d'habitation régionale, taxe professionnelle, droits de mutation.

**Graphique n° 3 : Evolution du déficit public depuis 1982
(en points de PIB)**



Source : Comptes nationaux - Base 2000, INSEE

Sur longue période, les collectivités territoriales ont connu en moyenne un besoin de financement de 0,3 point de PIB, oscillant entre un besoin de financement de 1,2 point (1982) et un excédent de 0,3 point (1998 et 1999).

Après avoir allégé le déficit global de 1996 à 2002, les collectivités territoriales y contribuent de nouveau depuis 2004 (-0,2 point), et ceci de manière croissante (-0,4 point depuis 2007 ou 8,6 Md€ en 2008).

En 2009, les déficits de l'État (141 Md€) et de la Sécurité sociale (23 Md€) devraient croître fortement. Le besoin de financement des collectivités territoriales devrait quant à lui compter pour 0,4 point de PIB.

B - Une dette des administrations publiques également en très forte augmentation

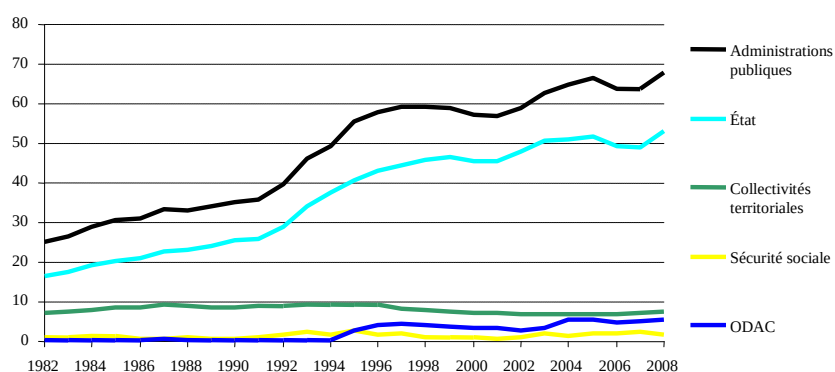
La dette des administrations publiques est passée de 25,3 points de PIB en 1982 à 68,1 points de PIB en 2008, soit 1 327,1 Md€.

Tableau n° 6 : Dette des administrations publiques depuis 1982

Dette publique	En points de PIB									Valeur 2008 (Md€)
	1982	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Etat	16,5	25,5	45,5	51,0	51,8	49,4	49,0	53,1	nd	1 036,2
ODAC	0,3	0,2	3,6	5,5	5,5	5,0	5,2	5,6	nd	109,1
Collectivités territoriales	7,4	8,7	7,4	6,8	7,0	7,0	7,2	7,5	nd	146,7
Sécurité sociale	1,1	0,8	0,9	1,5	2,1	2,2	2,4	1,8	nd	35,1
Administrations publiques	25,3	35,2	57,3	64,9	66,4	63,7	63,8	68,1	77,1	1 327,1

Source : Comptes nationaux - Base 2000, INSEE ; Projet de loi de finances pour 2010

La dette publique est, à l'instar du déficit public, principalement constituée par la dette de l'État (1 036,2 Md€).

Graphique n° 4 : Evolution de la dette des administrations publiques depuis 1982 (en points de PIB)

Source : Comptes nationaux - Base 2000, INSEE

Sur longue période, les collectivités territoriales ont contribué en moyenne à la dette publique à hauteur de 8,1 points de PIB, oscillant entre 6,8 (2004) et 9,4 points (1993 et 1994). Après une période de désendettement de 1996 à 2001, elles ont de nouveau recours à l'emprunt, ceci de manière croissante, pour 7,5 points de PIB en 2008 (146,7 Md €).

Selon le PLF pour 2010, la dette des administrations publiques dans leur ensemble devrait atteindre 77,1 points de PIB en 2009 et 84 points de PIB en 2010.

Chapitre II

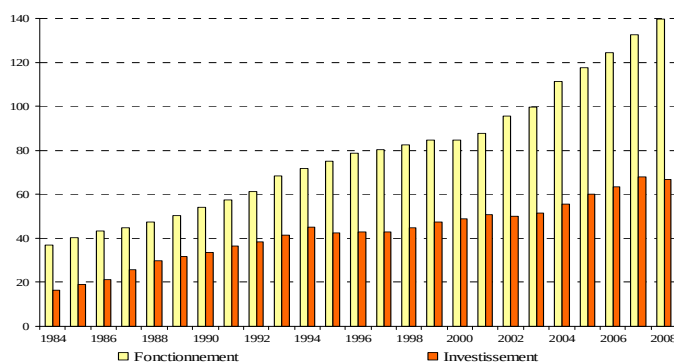
La décentralisation a modifié le niveau et la répartition des dépenses locales

I - Les dépenses locales ont progressé de près de 6 % par an depuis 1984, en partie en raison des transferts de compétences

A - Des dépenses locales croissantes sur longue période

Depuis 1984, les dépenses des collectivités territoriales ont été multipliées par 3,9, les dépenses de fonctionnement (3,8) évoluant légèrement moins vite que les dépenses d'investissement (4,1).

Graphique n° 5 : Dépenses locales depuis 1984 (en Md€)



Source : Direction générale des collectivités locales

Cette tendance à la hausse, confirmée en 2007 et 2008, est moindre en 2009. Les collectivités ont adopté des budgets primitifs plus prudents (2,9 %).

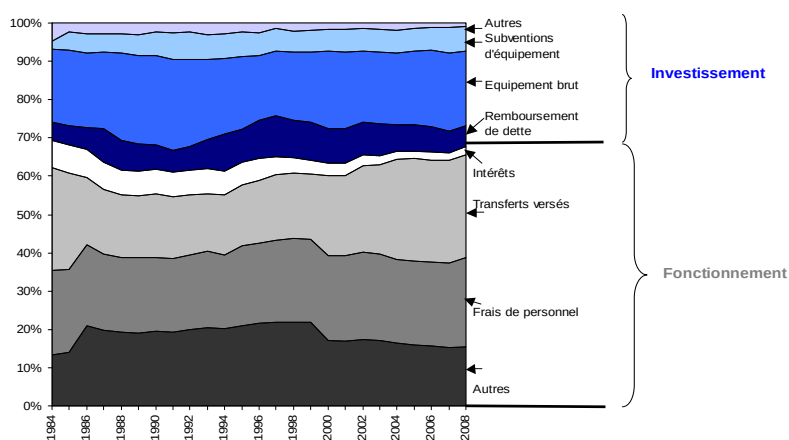
Tableau n° 7 : Dépenses des collectivités depuis 2007 (en Md€)

Dépenses totales (Md€)	2007	2008	2009
Communes	90,1	89,7	91,9
Départements	62,0	65,1	67,6
Régions	24,4	26,6	27,3
Total collectivités territoriales	176,5	181,3	186,7
Groupements de communes à fiscalité propre (hors reversements fiscaux)	24,1	24,9	25,5
Total collectivités territoriales + Groupements à fiscalité propre	200,6	206,3	212,2

Sources : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 » et Direction générale des collectivités locales

Le graphique suivant présente, pour chaque poste, l'évolution des dépenses, toutes collectivités confondues, sur la période 1984-2008.

Graphique n° 6 : Structure des principaux postes de dépenses locales de 1984 à 2008 (en pourcentage)



Source : Direction générale des collectivités locales et Direction générale des finances publiques

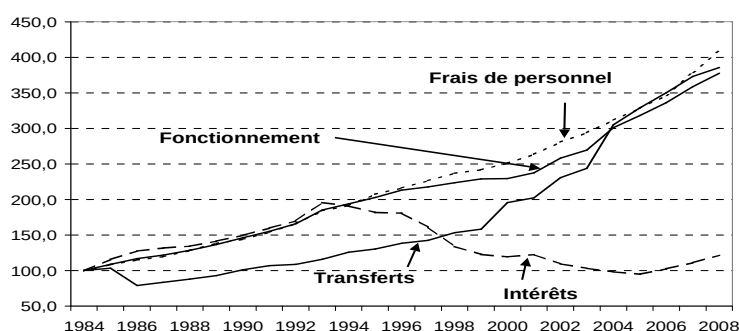
Sur longue période, les dépenses de fonctionnement ont dans un premier temps diminué, passant de 69,3 % en 1984 à 61 % en 1991, l'investissement augmentant d'autant. Ces données sont à rapprocher notamment des dépenses d'équipement des départements et régions, en raison de la décentralisation des collèges et des lycées.

Elles ont depuis remonté, pour atteindre 67,7 % en 2008.

B - Des dépenses de fonctionnement en augmentation, notamment sous l'effet des hausses de dépenses de personnels et d'intervention

Les dépenses de fonctionnement ont été multipliées par 3,8 depuis 1984.

Graphique n° 7 : Évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales de 1984 à 2008 (en base 100)



Source : Direction générale des collectivités locales

1 - Le personnel était jusqu'en 2002 le principal poste de dépenses locales

Jusqu'en 2002, les dépenses de personnel constituaient le principal poste budgétaire (21 % en moyenne). Depuis, elles sont devancées par les transferts versés.

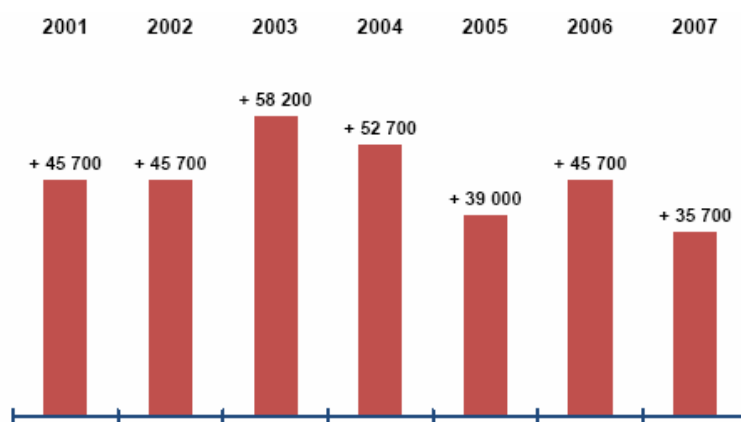
Leur croissance a été supérieure à celles des dépenses de fonctionnement, leur part rapportée aux dépenses totales augmentant de 22 % en 1984 à 23,1 % en 2008. Elles représentaient en moyenne 19,5 % des dépenses de 1987 à 1994.

Au delà de l'effet prix⁶³ qui joue sur l'évolution de la masse salariale, l'effet volume est le principal déterminant. En effet, sur la période 1986-2006, près de 480 000 emplois ont été créés dans le secteur public local, y compris les emplois transférés par l'État. Plus de la moitié (55,5 %) des emplois publics créés l'ont été dans la fonction publique territoriale alors qu'elle représente moins d'un tiers (31,5 %) de l'emploi public.

⁶³ Fonction notamment des mesures fonction publique et du glissement vieillesse technicité.

Sur la seule sous-période 2001-2007, les collectivités territoriales ont créé plus de 45 000 emplois en moyenne annuelle (hors effectifs transférés dans le cadre de la loi du 13 août 2004), soit plus de 320 000 emplois en 6 ans, avec une progression des effectifs supérieure à 3 % par an en moyenne, selon la présentation du PLF pour 2010.

Graphique n° 8 : Evolution des effectifs dans les collectivités territoriales de 2001 à 2007



Source : *Projet de loi de finances pour 2010*

Les transferts de personnels en application de la loi du 13 août 2004 concernaient 130 000 agents de l'État, principalement les techniciens, ouvriers et de service (TOS) du ministère de l'éducation nationale (94 000 agents) et les agents du ministère de l'équipement (31 500). A l'issue de cette procédure, en 2009, les départements devraient compter 80 000 emplois supplémentaires et les régions 50 000.

Les régions ont vu leurs effectifs augmenter de 22 559 emplois en 2006 et 47 513 en 2007, les dépenses liées doublant entre 2006 et 2007, augmentant encore de 47% en 2008.

Dans les départements, les charges de personnel ont crû de 17,9 % en 2007 et 19,1 % en 2008. Cette hausse, moins significative, est à analyser en regard du poids des départements dans l'ensemble des frais de personnels des collectivités territoriales (20,7 %).

S'agissant du secteur communal, les dépenses sont liées à la montée en puissance de l'intercommunalité. La tendance observée ces dernières années se poursuit avec une hausse régulière des dépenses communales et une progression accélérée des dépenses des groupements de communes, notamment depuis 2004, mais qui s'interrompt en 2008.

Tableau n° 8 : Dépenses de personnels des collectivités territoriales depuis 2005 (en Md€)

Frais de personnel	2005	2006	2007	2008*	2009**
Régions	0,62	0,78	1,60	2,35	2,68
évolutions	8,4%	26,5%	103,7%	47,0%	14,4%
Départements	6,56	7,07	8,33	9,93	10,78
évolutions	6,9%	7,8%	17,9%	19,1%	8,6%
Communes	27,90	29,0	30,40	31,20	nd
évolutions	3,9%	3,9%	4,8%	2,8%	nd
Groupements à fiscalité propre	3,50	3,85	4,20	4,53	nd
évolutions	14,0%	10,1%	9,1%	8,0%	nd
Ensemble des collectivités locales	38,57	40,69	44,51	48,03	nd
évolutions	5,3%	5,5%	9,4%	7,9%	nd

* résultats provisoires

** prévisions

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

La répartition des dépenses de personnel est en conséquence aujourd'hui la suivante : plus de 31 Md€ pour les communes, près de 10 Md€ pour les départements, près de 4,6 Md€ pour les groupements à fiscalité propre et enfin près de 2,4 Md€ pour les régions.

2 - Les dépenses d'intervention sont devenues le premier poste budgétaire

Les dépenses de transferts (33,04 M€) sont depuis 2002 supérieures aux dépenses de personnel (32,98 M€).

Tableau n° 9 : Dépenses d'intervention des collectivités territoriales en 2008

	Montants 2008 en Md€	Evolution sur 1 an 2008/2007	Evolution sur 4 ans (2008/2004)
Communes	9,2	3,8%	10,0%
Groupements de communes à fiscalité propre	4,2	5,0%	25,8%
Départements	31,2	3,3%	23,7%
Régions	10,6	2,7%	57,1%
Total	55,2	3,4%	26,4%

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Sur le long terme, elles retrouvent en 2008 (26,8 %) leur poids dans les budgets des collectivités territoriales de 1984 (26,9 %). Inférieures à 20 % des dépenses hors dette de 1986 à 1999, elles augmentent par paliers depuis 2000 (21 %) pour atteindre en 2002 près de 23 % et plus de 26 % à compter de 2004.

Composées essentiellement de subventions et de prestations sociales en faveur des ménages, elles relèvent principalement de l'action sociale départementale, pour un montant de 31,2 Md€ sur un total de 55,2 Md€. Les dépenses des régions dépassent les 10 Md€ en 2008, et celles des communes se rapprochent de ce niveau avec une hausse de 3,8 % en 2008.

Outre le versement des prestations sociales, l'action sociale implique la mise en place d'un accompagnement des bénéficiaires et génère en conséquence de nouvelles dépenses de personnels.

Le rythme de progression constaté (24,6 % entre 2004 et 2008) s'explique à la fois en raison du volume des dépenses transférées et de leur dynamisme. Il expose particulièrement les départements, notamment au titre du revenu minimum d'insertion (RMI) – revenu de solidarité active (RSA), en raison de la conjoncture économique. Les dépenses liées à l'allocation prestation d'autonomie (APA) devraient pour leur part croître de 5,9 % en 2009, soit un rythme de progression supérieur à 2008 (4,7 %).

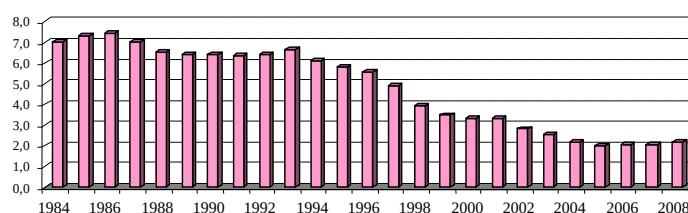
S'agissant des régions, leurs dépenses d'intervention progressent modérément en 2008 (2,7 %) après une montée en charge importante lors des premières années du transfert, d'une part, de la formation professionnelle et de l'apprentissage et, d'autre part, des transports ferroviaires de voyageurs. Dans le premier cas, après une forte croissance de 2003 à 2007, l'année 2008 marque le début d'un ralentissement, avec une hausse de 1,6 %. Dans le second, l'année 2008 connaît une progression modérée des dépenses (1,2 %).

Pour 2009, les dépenses de transferts devraient connaître un net infléchissement, au vu des prévisions des départements (3,8 %) et des régions (1,0 %).

3 - Les charges d'intérêt ont diminué nettement de 1996 à 2006

De 1984 à 2006, les charges d'intérêt, rapportées aux dépenses des collectivités, ont considérablement diminué. Elles ne représentent plus que 2 % en 2005 et 2006, soit 3,5 fois moins qu'en 1984 (7 %).

Graphique n° 9 : Charges d'intérêts rapportées aux dépenses des collectivités territoriales depuis 1984



Source : Direction générale des collectivités locales

Le désendettement des collectivités territoriales entre 1996 et 2002, associé à une gestion active de la dette et à la baisse des taux d'intérêt sur la période, a conduit à ce résultat.

Pour autant, l'apparition d'un besoin de financement depuis 2002, conjuguée aux effets de la crise, explique la remontée des charges financières depuis 2006 (0,1 point par an).

Dans leurs budgets primitifs 2009, les collectivités territoriales ont inscrit ce poste en hausse de 9,9 %, avec des augmentations très supérieures pour les départements (18,1 %) et les régions (16,3 %).

C - Les dépenses locales d'investissement augmentent, en valeur et en proportion de l'investissement public

1 - Les collectivités territoriales restent le premier investisseur public

a) *L'investissement des collectivités territoriales représente 45,4 Md€ en 2008*

La formation brute de capital fixe réalisé par les collectivités territoriales représente 2,3 % du PIB, 10,6 % de l'investissement national et 72,8 % de l'investissement public civil.

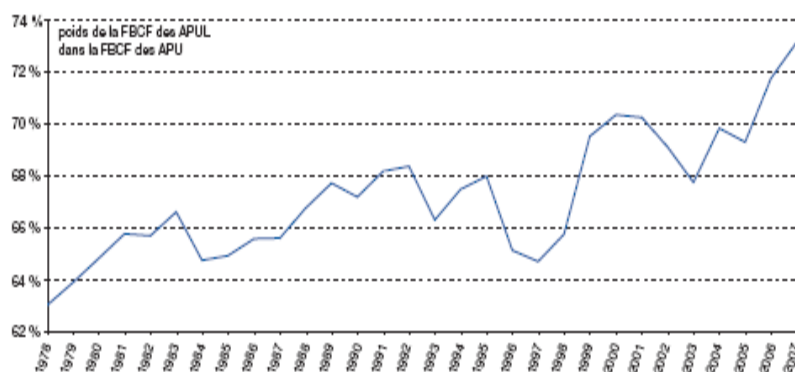
Tableau n° 10 : Formation brute de capital fixe en 2008 (en Md€)

	2008
Administrations centrales (y compris Etat)	10,6
État	6,9
Collectivités territoriales	45,4
Administrations de Sécurité Sociale	6,4
FBCF publique	62,4
FBCF nationale	427,2

Source : Comptes nationaux – Base 2000, INSEE ; Retraitement : CPO

Les collectivités territoriales y consacrent un quart de leurs dépenses. Leur poids dans la FBCF publique est croissant sur longue période, mais irrégulier (63 % en 1978, puis 70 % en 2005), comme l'illustre le graphique suivant.

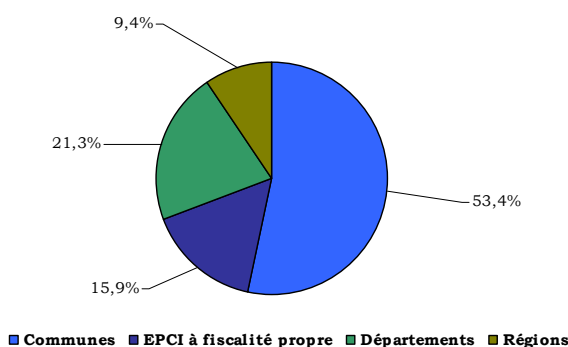
Graphique n° 10 : Poids de la FBCF des collectivités territoriales dans l'investissement public



Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Si les transferts de compétences ont stimulé l'investissement des départements et des régions, les plus gros investisseurs restent les communes, pour plus de la moitié des dépenses d'équipement des collectivités territoriales en 2008, soit 53,4 % (64 % en 1984).

Graphique n° 11 : Dépenses d'équipement des collectivités territoriales en 2008

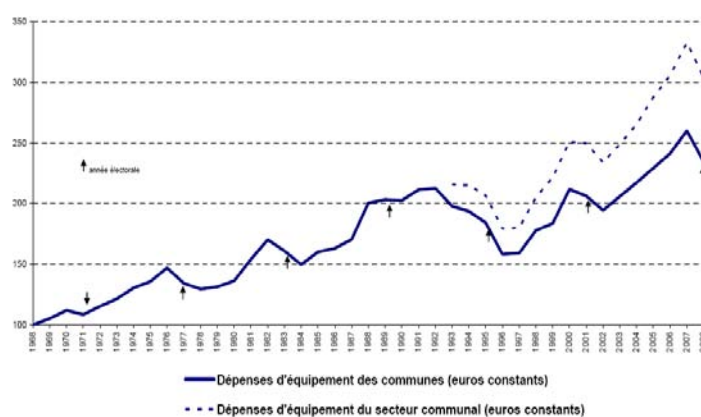


Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Le poids des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (15,9 %) souligne également l'importance du phénomène intercommunal.

Par ailleurs, le cycle d'investissement communal coïncidant avec celui des élections municipales, explique en partie, en 2008, la diminution des dépenses d'équipement brut des communes et de leurs groupements (-6,7 %).

Graphique n° 12 : Dépenses d'équipement brut des communes et du secteur communal (base 100 en 1968)

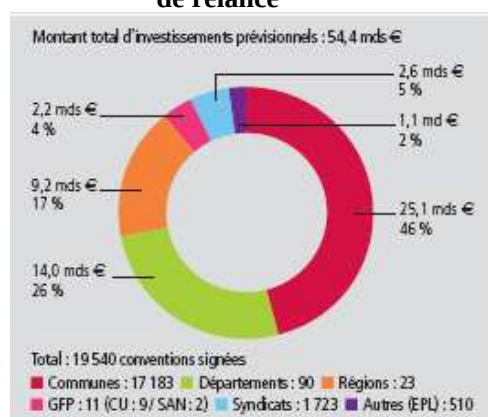


Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Les budgets primitifs 2009 affichent des dépenses d'équipements bruts en baisse de 1,1 %, particulièrement pour les départements (-6,8 %) et les groupements de communes à fiscalité propre (-4 %).

Toutefois, ces chiffres pourraient être modifiés par le « plan de relance », dont l'une des mesures porte sur le remboursement anticipé de fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée (FCTVA). En effet, fin mai 2009, 19 540 collectivités avaient passé une convention avec l'État, prévoyant d'investir 54,5 Md€ en 2009.

Graphique n° 13 : Conventions signées dans le cadre du plan de relance



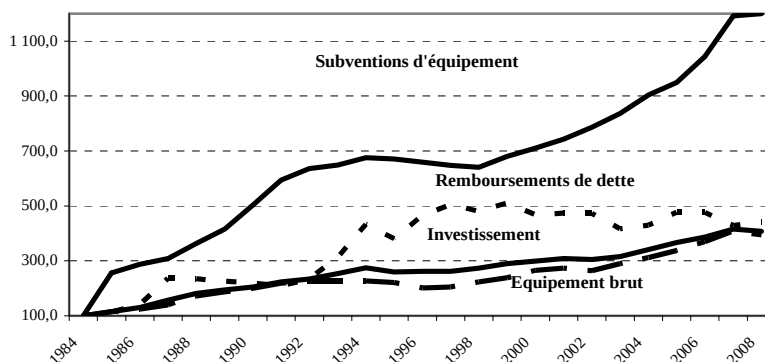
Source : Dexia Crédit Local, Note de conjoncture, novembre 2009

Pour autant, comme une partie seulement, probablement limitée, des dépenses d'investissement sera payée en 2009 et comme certaines collectivités n'ont pas signé de convention, il n'est pas certain que le niveau de dépenses soit en 2009 très différent de celui de 2008.

b) Les subventions d'investissement ont été multipliées par douze sur longue période

L'augmentation très significative des subventions d'investissement illustre le développement des financements croisés.

Graphique n° 14 : Évolution des composantes des dépenses d'investissement des collectivités territoriales de 1984 à 2008 (base 100 en 1984)



Source : Direction générale des collectivités locales

Les subventions d'investissement ont atteint 13,1 Md€ en 2008, soit un tiers des dépenses d'investissement des départements et près de la moitié pour les régions.

En 2009, elles ne devraient croître en global que de 1,3 %. Cette hausse proviendrait essentiellement du secteur communal (10 % et 10,5 % respectivement pour les groupements de communes à fiscalité propre et les communes).

Par ailleurs, le tableau suivant précise, pour l'année 2007, les échanges financiers entre collectivités territoriales et entre ces dernières et l'État.

**Tableau n° 11 : Subventions d'investissement versées en 2007
(en M€)**

Contributeur bénéficiaire	commune	GFP	Départs	Région	Etat	Autres	Total
Communes		234,4	3 006,6	1 277,8	803,2		5650
GFP	134				355,8		
Départ	30,4	32		311	294,4	279	947
Région	3,8	11,2	41,6		95,1	154	306
Etat	26	26	274,5	427,4			
Autres	961	696	2 060	3 335			
Total	1155	1 089	5 383	5 351			

Source : Cour des Comptes, La conduite par l'État de la décentralisation, 2009

Il souligne en particulier l'importance des subventions accordées aux communes par les départements, puis par l'État et les régions.

2 - Après une période de désendettement, les collectivités ont diminué leur effort de remboursement d'emprunts

Les collectivités territoriales ont diminué leur dette de 1996 à 2002 en remboursant davantage qu'elles n'empruntaient.

Après avoir dépassé 10 % des dépenses sur cette période, la part consacrée aux remboursements de dettes ne s'établit plus qu'à 5,6 % en 2007 et 2008. Cette tendance devrait perdurer en 2009.

II - Si les transferts de compétences n'expliquent pas exclusivement la hausse des dépenses locales, ils ont profondément modifié les structures des budgets des collectivités territoriales

A - L'impact des transferts de compétences sur l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales

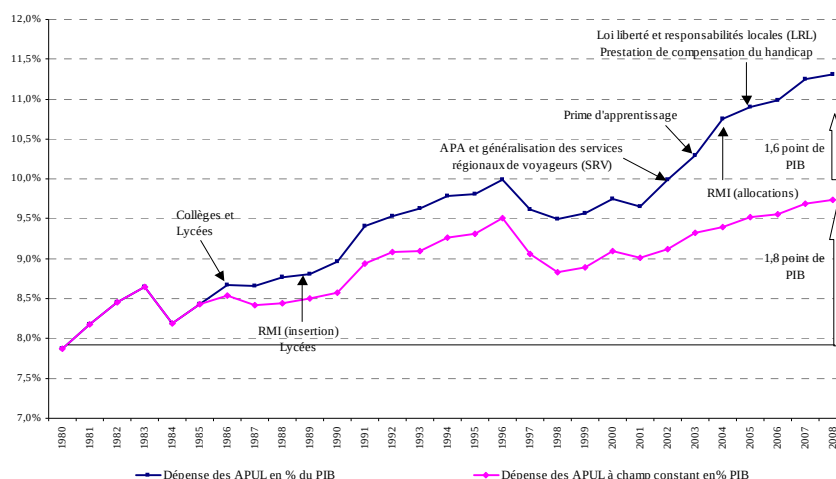
Les transferts de compétences, d'abord à partir de 1983-1984 puis surtout depuis 2002, expliquent en partie les évolutions précitées des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales.

Le volume des dépenses transférées s'est élevé à 2,366 Md€ en 2007, 1,689 Md€ en 2008 et 521 M€ en 2009.

Aussi a-t-il été procédé à un exercice de neutralisation de ces dernières⁶⁴ pour mettre en relief le pouvoir discrétionnaire des collectivités territoriales sur leurs dépenses.

⁶⁴ La méthode retenue pour calculer les dépenses des APUL à champ constant s'appuie sur celle développée dans le Rapport « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales » (rapport Richard), publié en décembre 2006. Elle consiste à partir des dépenses des APUL en comptabilité nationale et à y soustraire les dépenses afférentes aux compétences décentralisées telles qu'elles sont recensées dans les publications annuelles de la Direction générale des collectivités locales « Les Collectivités locales en chiffres ». Les données du rapport Richard ont été complétées avec les données relatives aux années 2005 à 2008. Ont été prises en compte en particulier les dépenses afférentes à la Prestation de Compensation du Handicap (PCH) et à la loi Libertés et Responsabilités Locales [décentralisation des techniciens et ouvriers de service (TOS) et des agents des Directions Départementales de l'Équipement (DDE), de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), etc.].

Graphique n° 15 : Evolution des dépenses des collectivités territoriales en points du PIB depuis 1980



Source : Direction générale des collectivités locales ; Actualisation du rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire 2008

A champ constant, les dépenses locales n'auraient augmenté que de 1,8 point de PIB, alors qu'elles sont passées de 7,9 à 11,3 points de PIB, soit un delta de 1,6 point.

Cet écart, souligné par Pierre Richard en 2006⁶⁵, serait délibéré. Cette analyse est reprise dans le rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire pour 2009.

L'augmentation des dépenses s'expliquerait en raison de la clause générale de compétences des collectivités territoriales qui les amènerait à intervenir trop largement au-delà de leurs compétences d'attribution, selon Alain Lambert⁶⁶, rejoint par la Cour des comptes. Dans son rapport, le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Edouard Balladur, propose en conséquence de spécialiser les compétences des départements et des régions dans les domaines attribués par la loi.

La montée en puissance de l'intercommunalité engendrerait également des doublons, l'augmentation des dépenses des nouvelles structures n'étant pas compensée à due proportion par les diminutions des

⁶⁵ Dans le cadre du rapport cité ci-dessus.

⁶⁶ Les relations entre l'État et les collectivités locales : rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, décembre 2007 (RGPP).

charges des communes membres, selon Philippe Dallier⁶⁷. La Cour des comptes a également rappelé dans son rapport public annuel 2009 la nécessité d'approfondir l'intercommunalité, pour inverser la croissance des dépenses.

Pour autant, l'analyse à champ constant, telle qu'elle a été développée dans le rapport Richard, ne neutralise pas les effets des augmentations salariales en termes réels, ni la complexité croissante des normes applicables, à l'origine également des surcoûts. Elle ne prend pas non plus en compte les effets du transfert des services d'incendie et de secours, ou les coûts du réseau routier départementalisé en 1982-1983, alors incomplet et souvent en mauvais état.

Enfin, la hausse des dépenses peut également résulter d'une amélioration de la qualité de service public, reflet d'une préférence collective locale.

Pour autant, la discipline budgétaire des collectivités est aussi fonction des ressources perçues par les collectivités territoriales auprès du citoyen contribuable local. En effet, les choix de dépenses doivent pouvoir être appréciés lors des élections.

A cet égard, la différence entre les produits fiscaux perçus par les collectivités et les impôts réellement à la charge du contribuable local⁶⁸ distend ce lien. Ce « coin » amoindrit fortement la contrainte, voire déresponsabilise les élus locaux. Ces derniers votent un produit fiscal, que leurs électeurs n'acquittent pas en totalité, ne supportant pas l'ensemble de la hausse des taux.

Sans trancher définitivement ce débat, à champ constant, les dépenses des collectivités territoriales retrouvent en 2002 leur poids de 1996 (9,5 points de PIB) mais connaissent depuis cette date une inflexion nette à la hausse.

⁶⁷ Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre, Philippe Dallier, octobre 2006.

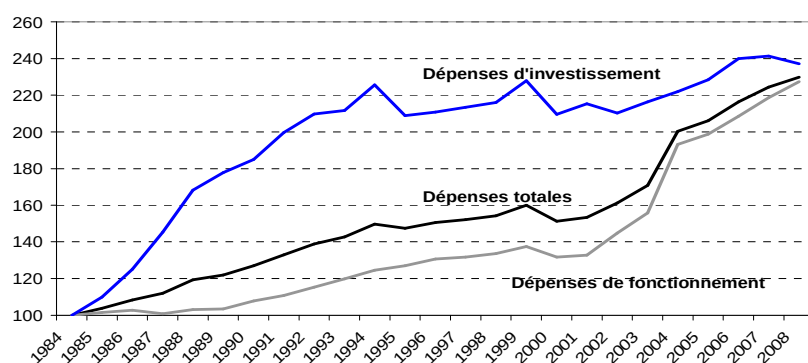
⁶⁸ En particulier en taxe professionnelle et en taxe d'habitation, en raison des exonérations et dégrèvements compensés par l'État.

B - Les transferts de compétences ont eu en revanche des incidences fortes sur la structuration des budgets des collectivités territoriales

1 - Les départements ont acquis un rôle social affirmé

Les dépenses des départements ont été modifiées par les compétences transférées.

Graphique n° 16 : Dépenses des départements (base 100 en 1984, en prix du PIB de 1984)



Source : Direction générale des collectivités locales et direction générale des finances publiques

En termes de **dépenses d'investissement**, la hausse observée entre 1986 et 1994 est notable. Elle correspond principalement à la prise en charge des collèges et des travaux relatifs aux routes nationales transférées dès le début de la décentralisation.

Tableau n° 12 : Dépenses d'investissement des départements (en Md€)

	1984	1989	1994	1999	2004	2008
Investissement	4,16	8,99	12,62	13,38	14,30	16,70
- remboursement de dette	0,73	1,42	3,19	4,04	2,60	2,40
- équipement brut	2,07	4,27	5,13	5,16	6,90	8,50
- subventions d'équipement	0,00	2,25	3,48	3,40	4,40	5,50
- autres (investissement)	1,36	1,05	0,81	0,78	0,40	0,30

Sources : Direction générale des finances publiques, Direction générale des collectivités locales

Pour autant, c'est principalement sur les **dépenses de fonctionnement** que la décentralisation a un impact, du fait de la prise en charge croissante de l'action sociale.

En effet, les départements se sont vu attribuer des nouvelles compétences par :

- le transfert des compétences de l'État dans le champ de l'action sociale (lois du 22 juillet 1983 et du 1^{er} janvier 1984) ;
- la prise en charge du volet insertion du RMI, créé par la loi du 1^{er} décembre 1988 ;
- la création de l'allocation personnalisée d'autonomie par la loi du 20 juillet 2001 ;
- le transfert du RMI (prestation) par la loi du 18 décembre 2003 et la création du contrat d'insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA) ;
- la loi du 13 août 2004, en matière d'insertion des jeunes, d'action sociale en faveur des personnes âgées et de protection sanitaire de la famille et de l'enfance ;
- l'élargissement et la modification des aides aux personnes handicapées avec la création de la prestation de compensation du handicap (PCH) (loi du 11 février 2005) ;
- la généralisation du RSA (loi du 1^{er} décembre 2008).

A contrario, la création de la couverture maladie universelle (CMU) par la loi du 27 janvier 1999 a retiré l'aide médicale générale du champ de l'action sociale des départements.

La prise en charge de l'action sociale se traduit, outre le versement des prestations, par l'accompagnement des bénéficiaires, qui entraîne également des dépenses de personnels. La hausse des dépenses de transferts est nette de 1999 à 2008, leur valeur étant multipliée par près de deux sur la période.

**Tableau n° 13 : Dépenses de fonctionnement des départements
(en Md€)**

	1984	1989	1994	1999	2004	2008
Fonctionnement	12,52	15,75	20,97	24,32	37,40	48,30
- frais de personnel	1,69	2,06	2,98	3,98	6,10	9,90
- intérêts	0,86	1,14	1,47	0,98	0,80	0,90
- transferts versés	8,44	10,56	14,19	16,61	25,20	31,20
- autres (fonctionnement)	1,54	1,99	2,34	2,75	5,40	6,40

Sources : Direction générale des finances publiques, Direction générale des collectivités locales

Au total, l'action sociale est devenue au fil des ans un poste prépondérant dans les budgets départementaux. Représentant désormais 30,4 Md€ en 2008 contre 6 Md€ il y a 25 ans, et près de 50 % des dépenses du budget hors remboursement de la dette en 2009, elle connaît un rythme accéléré de progression sur la période récente (12 % par an depuis 2002).

Tableau n° 14 : Dépenses des départements au titre des transferts de compétences (M€)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*
Dépenses d'aide sociale (1)	14 790	13 582	13 710	15 657	17 551	24 605	25 928	27 748	29 200	30 454	31 567
(fonctionnement)	(+2,9%)	(-8,2%)	(+0,9%)	(+14,2%)	(+12,1%)	(+40,2%)	(+5,4%)	(+7,0%)	(+5,2%)	(+4,1%)	(+3,7%)
dont RMI (dép. brutes)	816	717	835	864	793	6347	6 696	7 253	7 438	7 526	6 898
APA (dép. brutes)	0	0	0	1855	3 336	3 793	4 113	4 415	4 740	4 962	5 257
Charges nettes d'aide sociale (2)	12 765	11 591	11 909	13 855	17 134	21 686	21 904	23 155	21 950	25 424	25 868
	(+3,9%)	(-9,2%)	(+2,7%)	(+16,3%)	(+23,6%)	(+26,6%)	(+1,0%)	(+5,7%)	(-5,2%)	(+3,0%)*	(+1,7%)
Dépenses totales	2 937	3 118	3 182	3 324	3 485	3 211	3 345	3 410	3 900	4 452	4 478
pour les collèges	(+4,7%)	(+6,1%)	(+2,1%)	(+4,5%)	(+4,8%)	(-7,9%)	(+4,2%)	(+1,9%)	(+14,4%)	(+6,8%)	(+0,6%)
Fonctionnement	1 237	1 311	1 295	1 230	1 281	914	974	1 066	1 577	1 823	1 959
Investissement	1 700	1 807	1 887	2 094	2 204	2 297	2 371	2 344	2 322	2 629	2 519
Contingents destinés aux SDIS (fonctionnement)	816	973	1 141	1 207	1 404	1 565	1 740	1 951	2 079	2 191	2 286
	(+22,3%)	(+19,3%)	(+17,3%)	(+5,8%)	(+16,3%)	(+11,5%)	(+11,2%)	(+12,1%)	(+6,6%)	(+5,7%)	(+4,3%)

Les montants sont obtenus à partir des budgets primitifs 2008 et 2009 ; les croissances sont obtenues à partir des budgets primitifs 2007, 2008 et 2009 (comptes administratifs pour les années précédentes).

(1) dépenses des fonctions Prévention Médico-sociale, Action sociale (hors RMI et APA), RMI, APA et RSA.

(2) dépenses des fonctions Action sociale (hors RMI et APA), RMI, APA et RSA, nettes des recouvrements effectués dans ces fonctions.

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Ces éléments renforcent la sensibilité des budgets départementaux à la conjoncture économique (RMI-RSA) tout en mettant à leur charge des prestations sociales dont le coût est durablement croissant (vieillesse et handicap).

2 - La décentralisation a fortement accru le rôle des régions

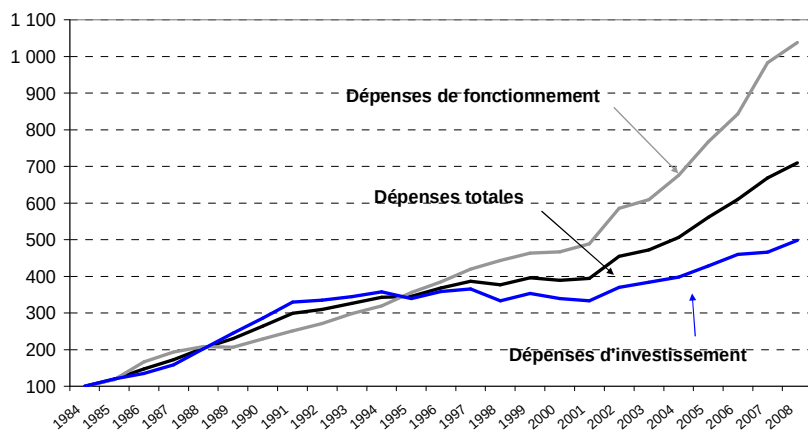
La décentralisation s'est traduite par une croissance très forte des budgets régionaux, multipliés par douze (en euros courants) depuis 1984.

Tableau n° 15 : Dépenses des régions depuis 1984 (en Md€)

	1984	1989	1994	1999	2004	2008
Fonctionnement	0,86	2,16	3,70	5,64	9,00	15,20
- frais de personnel	0,05	0,12	0,23	0,37	0,60	2,30
- intérêts	0,15	0,28	0,59	0,44	0,30	0,60
- transferts versés	0,61	1,43	2,44	4,21	6,80	10,60
- autres (fonctionnement)	0,05	0,34	0,44	0,61	1,40	1,60
Investissement	1,34	4,00	6,46	6,70	8,30	11,40
- remboursement de dette	0,06	0,34	0,85	1,31	0,80	1,90
- équipement brut	0,05	1,54	2,41	2,13	2,70	3,80
- subventions d'équipement	1,09	1,97	2,88	3,02	4,30	5,40
- autres (investissement)	0,14	0,16	0,32	0,25	0,40	0,30

Sources : Direction générale des finances publiques, Direction générale des collectivités locales

Par ailleurs, la répartition entre dépenses de fonctionnement et d'investissement est atypique. La part des dépenses d'investissement rapportée aux dépenses totales a été majoritaire jusqu'en 2002 (61 % du total en 1984, voire 67 % en 1991). A partir de 2002, les dépenses de fonctionnement deviennent majoritaires.

Graphique n° 17 : Dépenses des régions (base 100 en 1984, en prix du PIB de 1984)

Source : Direction générale des collectivités locales

L'effort d'investissement, significatif sur la période 1986-1991, correspond à la prise en charge des locaux des lycées. Stabilisé par la suite, il reprend en 2000 avec les nouvelles compétences transférées (décentralisation des services régionaux de voyageurs, généralisée en 2002).

En 2009, les trois principaux postes des budgets régionaux (investissement et fonctionnement confondus) reflètent l'impact de la décentralisation. En effet, les régions consacreront 17,9 % de leurs dépenses à la formation professionnelle et à l'apprentissage, 22,7 % à

l'enseignement (lycées et enseignement supérieur) et 21,9 % aux transports (dont 11,2 % au transport ferroviaire de voyageurs).

3 - La montée en puissance de l'intercommunalité est nette

Sur longue période, il faut également tenir compte du développement de l'intercommunalité : au 1^{er} janvier 2009, il existait 2 601 groupements⁶⁹ contre 446 établissements à fiscalité propre en 1993.

Les groupements représentent aujourd'hui 12,1 % des dépenses locales, leurs dépenses (hors remboursement de dette) ayant été multipliées par près de cinq de 1994 à 2008.

Tableau n° 16 : Dépenses des groupements de communes à fiscalité propre

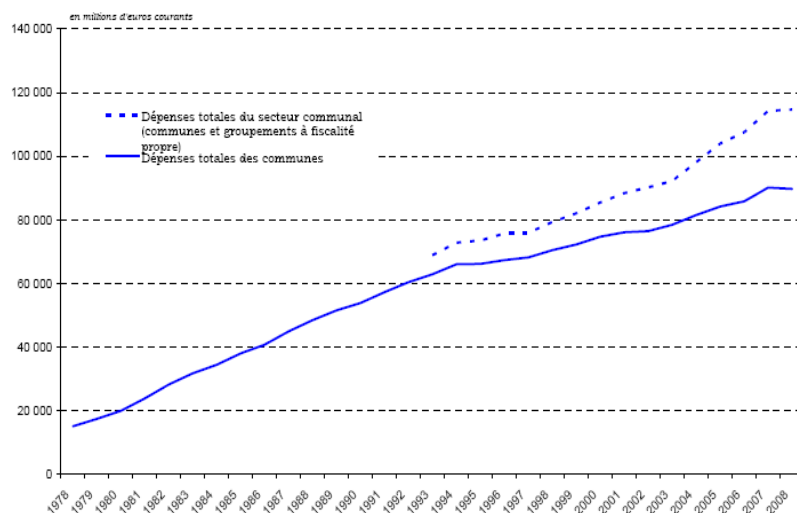
	1994	1999	2004	2008
Fonctionnement	3,85	6,32	19,16	23,74
- frais de personnel	0,97	1,56	3,07	4,53
- intérêts	0,56	0,41	0,43	0,66
- transferts versés	0,00	1,62	3,38	4,25
- autres (fonctionnement)	2,32	2,74	12,28	14,29
Investissement	2,98	4,24	6,73	9,70
- remboursement de dette	0,70	0,88	1,30	1,58
- équipement brut	1,55	2,87	3,97	6,35
- subventions d'équipement	0,00	0,34	0,51	1,09
- autres (investissement)	0,72	0,15	0,95	0,68

Sources : Direction générale des finances publiques, Direction générale des collectivités locales

L'intercommunalité a modifié la répartition des rôles au sein du secteur communal, en prenant en charge de nombreux domaines (traitement des ordures ménagères, équipement...), soit 29 % des dépenses du secteur communal.

⁶⁹ 16 communautés urbaines, 174 communautés d'agglomérations, 2 406 communautés de communes.

Graphique n° 18 : Evolution des dépenses du secteur communal depuis 1978



Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

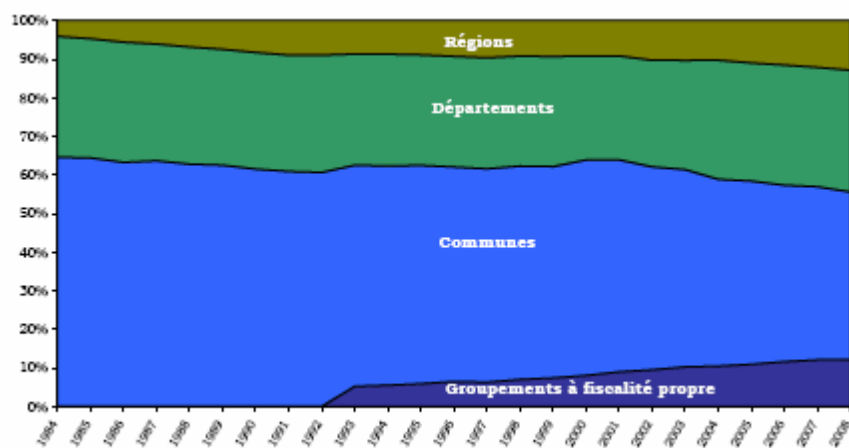
Par ailleurs, elle n'est pas sans incidence sur la répartition des ressources fiscales entre communes et groupements, notamment en cas de taxe professionnelle unique.

Ainsi, l'évolution des dépenses communales ne saurait être envisagée sans appréhender dans le même temps celle des groupements à fiscalité propre. Le secteur intercommunal connaissant les dépenses de personnels les plus importantes, en raison de sa fonction de proximité, et leur évolution s'avérant primordiale dans la maîtrise des dépenses locales, la question de la rationalisation de l'intercommunalité se pose aujourd'hui.

4 - La décentralisation a entraîné une déformation des dépenses relatives des collectivités territoriales

En conséquence de ce qui précède, les dépenses des départements et des régions ont vu leur poids croître dans l'ensemble des dépenses, pour atteindre respectivement 32 % et 13 % en 2008.

Graphique n° 19 : Répartition des dépenses locales des collectivités territoriales de 1984 à 2008



Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Dans le même temps, si les dépenses totales du secteur communal restent majoritaires (44 % pour les communes et 12% pour les groupements à fiscalité propre), elles ont mécaniquement diminué, de sept points en dix ans.

Chapitre III

Pour financer leurs dépenses, les collectivités territoriales disposent de ressources de plusieurs natures

Les ressources des collectivités territoriales se distinguent pour les recettes de fonctionnement entre impôts et taxes, d'une part, et concours et dotations de l'État notamment (dotation globale de fonctionnement - DGF), d'autre part.

Les autres recettes concernent la production marchande des collectivités territoriales et leurs revenus patrimoniaux.

Tableau n° 17 : Recettes de fonctionnement des collectivités territoriales en 2008 (en Md€)

	Total non consolidé	Régions	Départements	Communes et GFP
Recettes de fonctionnement	166,8	20,9	56,3	89,6
Impôts et taxes	98,1	11,6	36,6	49,9
dont impôts locaux	65	4,6	19,9	40,5
Autres	33,1	7	16,7	9,4
Concours de l'Etat	48,2	8,4	13,3	26,5
dont DGF	39,7	5,3	11,8	22,6
Autres	8,5	3,1	1,5	3,9
Autres recettes	20,5	0,9	6,4	13,2

Source : Direction générale des finances publiques

Le schéma de financement des investissements locaux résulte pour sa part des subventions, de l'épargne par autofinancement et de l'évolution de l'emprunt.

Tableau n° 18 : Schéma de financement des investissements locaux en 2008 (en Md€)

	Total non consolidé	Régions	Départements	Communes et GFP
Dépenses d'investissement hors dette	55,1	9,5	14,3	31,3
Equipement	40	3,8	8,5	27,7
Subventions versées	13,1	5,4	5,5	2,2
Autres	2	0,3	0,3	1,4
Recettes hors emprunts	19,8	1,9	3,3	14,6
Suventions reçues	15	1,6	2,8	10,6
Autres	4,8	0,3	0,5	4
Besoin de financement	-35,3	-7,6	-11,0	-16,7
<i>Recettes de fonctionnement</i>	166,8	20,9	56,3	89,6
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	139,5	15,2	48,3	76
Epargne pour autofinancement	27,3	5,7	8,0	13,6
<i>Emprunts</i>	19	3,3	5,2	10,5
<i>Amortissements de la dette</i>	11,5	1,9	2,4	7,2
Endettement nouveau	7,5	1,4	2,8	3,3
Variation du fonds de roulement	-0,5	-0,5	-0,2	0,2
Dette au 01/01/2008	104,9	12,6	21,9	70,4
Dette au 31/12/2008	112,4	14	24,7	73,7

Source : Direction générale des finances publiques

Dans un souci méthodologique, les ressources des collectivités territoriales seront abordées par grande catégorie, en se basant à la fois sur les données de comptabilité nationale pour la période 1982-2008 et les comptes des collectivités territoriales pour la période 1996-2007, publiées par l'Observatoire des finances locales en 2009.

L'analyse est davantage ciblée sur les dernières années, car des changements de périmètre limitent les comparaisons dans le temps. Il n'existe pas d'analyse globale, « consolidée » des évolutions des différentes ressources en longue période, les champs d'étude portant généralement sur une seule catégorie de ressource à la fois (fiscalité, dotations, emprunts...).

Par ailleurs, l'analyse portera dans un premier temps sur les autres ressources des collectivités territoriales, avant d'étudier les recettes fiscales proprement dites.

I - Les ressources non fiscales des collectivités territoriales sont composées de ressources propres ainsi que de dotations et subventions

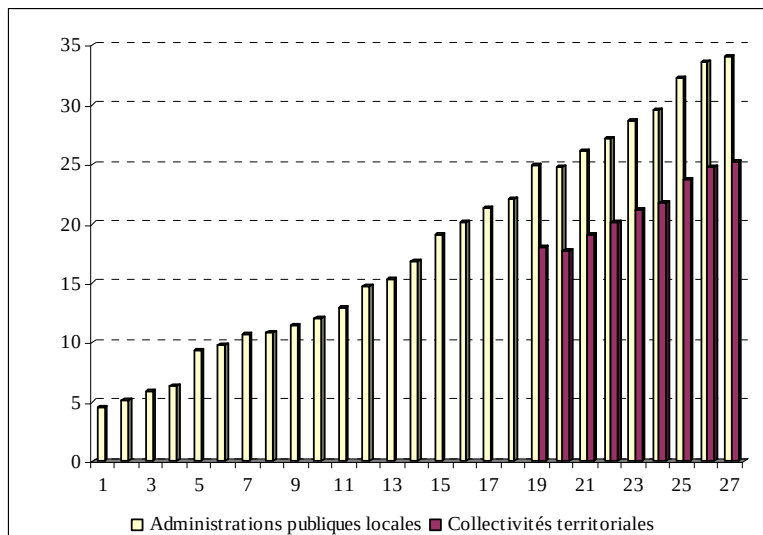
A- Les collectivités disposent de recettes tirées de leur activité ou de leur patrimoine

1 – Les recettes de production constituent une ressource croissante depuis 1982

En 2008, la production marchande des APUL s'est élevée à 34 Md€ ; elle est de 25,2 Md€ pour les seules collectivités territoriales.

Depuis 1982, les recettes de production des APUL ont augmenté en valeur relative, de 11 % à 16 % de leurs ressources hors endettement.

Graphique n° 20 : Recettes de production des administrations publiques locales et collectivités territoriales de 1982 à 2008 (en Md€ courants)



Source : Comptes nationaux – INSEE – Base 2000

Pour les seules collectivités territoriales, de 2000 à 2008, ces recettes sont passées de 14 % de l'ensemble des ressources hors endettement à 13 %. Elles sont principalement la contrepartie de redevances pour services rendus, assurés avant tout par le secteur communal.

2 - Les revenus patrimoniaux, résiduels, pourraient être davantage utilisés

Les recettes liées au patrimoine représentent, pour les APUL ou les collectivités territoriales, une part stable de leurs ressources (1 %) de 2000 à 2007.

La gestion du patrimoine des collectivités territoriales est un champ d'avenir car ces dernières le connaissent souvent mal. La DGFIP a engagé un programme national d'amélioration des comptes locaux, afin d'assurer une image plus fidèle de la réalité.

Selon les données publiées par l'INSEE, le patrimoine des collectivités territoriales a été multiplié par 2,26, depuis 1997, pour s'élever à 1 190 Md€ en 2007. Il est essentiellement composé d'actifs fonciers et immobiliers : 91 %, dont 32 % pour les terrains, 29 % pour les ouvrages de génie civil et 18,5 % pour les immeubles hors logement, 4,5 % pour les terrains naturels (essentiellement les forêts).

B - Les transferts aux collectivités territoriales reposent principalement sur la dotation globale de fonctionnement et les subventions d'investissement

1 - Les transferts courants comptent en 2008 pour un quart des ressources hors endettement des collectivités territoriales

Sur la période récente (1998-2008), en comptabilité nationale, les transferts courants ont doublé en euros courants, de 25,3 Md€ à 52,7 Md€. Ils représentaient 19 % des ressources des APUL en 1982 contre 25 points en 2008, soit 6 points supplémentaires.

Pour les seules collectivités territoriales, les transferts courants sont passés depuis 2000 de 31,6 Md€ à 50,4 Md€ (respectivement 24 % et 26 % des recettes totales hors dette).

Les dotations et subventions de fonctionnement de l'État en constituent la plus grande partie.

**Tableau n° 19 : Dotations et subventions de fonctionnement
en M€ (montants votés en LFI)**

	2005	2006	2007	2008	2009
• Dotation globale de fonctionnement totale (hors abattements ponctuels)	37 095	38 252	39 239	40 056	40 855
• Dotation spéciale instituteurs	165	136	88	52,5	38
• Dotation élu local	49	61	62	63	65
• Subventions de divers ministères**	902				
Fonds d'aide pour le relogement d'urgence (FARU)		20			
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion		100	500	500	500
Total (y compris abattements ponctuels de la DGF)	38 210	38 568	39 889	40 672	41 458

** à partir de 2006, la ventilation entre subventions de fonctionnement et subventions d'investissement n'est plus disponible.

Source : Direction générale des collectivités locales, « Les Collectivités locales en chiffres », édition 2009

Les autres transferts proviennent notamment des collectivités territoriales.

Il n'entre pas dans l'objet de ce rapport de présentation de retracer, au delà de ces données factuelles, le débat sur les dotations de l'État aux collectivités territoriales et l'autonomie financière des collectivités territoriales.

2 - Les dotations et subventions d'investissement proviennent principalement de l'État

Les recettes d'investissement se composent de dotations et subventions de l'État, de subventions spécifiques en provenance de divers ministères, de fonds de concours européens et de subventions versées par des tiers, en particulier les autres collectivités territoriales.

En longue période, elles ont diminué d'un point, passant de 6 à 5 points des recettes totales hors emprunts des APUL. Pour les seules collectivités territoriales, elles diminuent également d'un point à compter de 2004, ne comptant plus que pour 5 %, ce taux étant de 6 % de 2000 à 2003.

En 2008, les dotations et subventions d'investissement s'élèvent à 19,8 Md€, en baisse de 2,5 % sur un an, après une progression continue de 2004 à 2007. Cette baisse concerne les communes (-4,1 %), le secteur communal concentrant près de trois quarts des recettes d'investissement de l'ensemble des collectivités. Pour les autres collectivités, les recettes d'investissement continuent de progresser.

Sur cet ensemble, les dotations et subventions de l'État ont représenté 8,2 Md€ en 2008.

**Tableau n° 20 : Dotations et subventions d'équipement en M€
(montants votés en LFI)**

	2005	2006	2007	2008	2009
· Dotation globale d'équipement	932	770	691	709	485
· Dotation de développement rural	120	124	128	131	131
· Fonds de compensation de la TVA	3 791	4 030	4 711	5 192	5 855*
· Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation	560	620	680	650	600
· Subventions de divers ministères** (investissement + fonctionnement)	1 006	1 767	1 767	1 587	1 771
· Comptes spéciaux du Trésor	37	0	0	0	0
· Dotation de développement urbain					50
· Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales victimes de catastrophes naturelles				20	10
Total	6 445	7 311	7 977	8 289	8 902

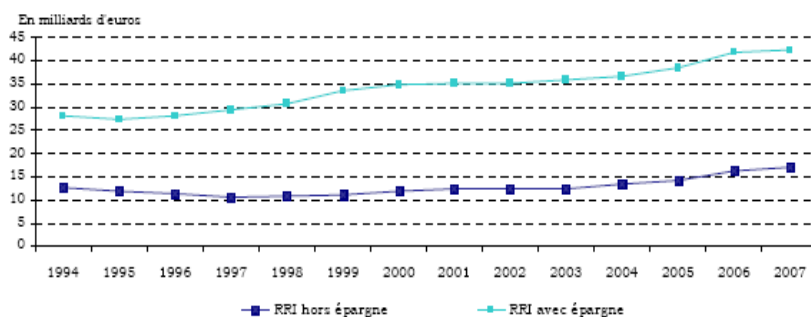
* Hors plan de relance

** à partir de 2006, la ventilation entre subventions de fonctionnement et subventions d'investissement n'est plus disponible.

Source : Direction générale des collectivités locales, « Les Collectivités locales en chiffres », édition 2009

Le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), principale contribution de l'État, reste très fluctuant, car lié au volume d'investissements précédent. Son évolution en 2008 (12,3 %) suit en grande partie l'évolution des dépenses d'investissement des collectivités territoriales, qui ont augmenté en 2006. En 2009, il devrait à nouveau progresser (12,8 %).

Graphique n° 21 : Evolution des recettes réelles d'investissement hors emprunts des collectivités territoriales, avec et hors épargne



Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Globalement, pour l'ensemble des collectivités territoriales, les recettes d'investissement (19,8 Md€) sont nettement inférieures à l'épargne brute ou excédent de fonctionnement (27,2 Md€).

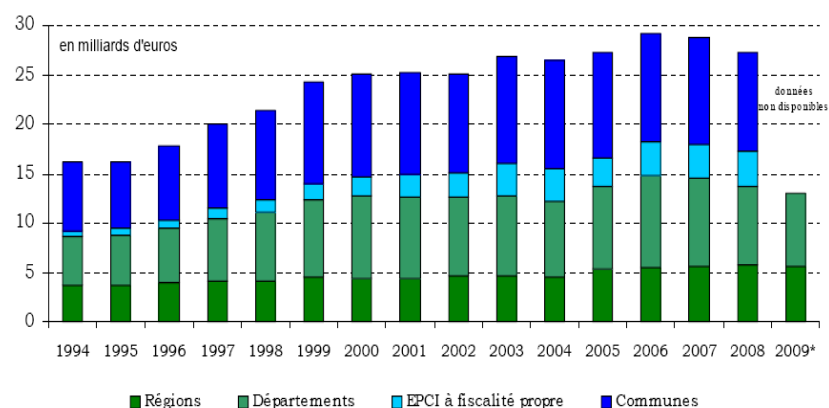
C - L'endettement local augmente de nouveau depuis 2002

Le recours à l'emprunt est fonction de la capacité d'autofinancement, de l'épargne brute des collectivités territoriales mais également des investissements réalisés.

1 - La baisse de l'épargne brute des collectivités territoriales amoindrit leurs marges de manœuvre

L'excédent de fonctionnement des collectivités territoriales, après une amélioration marquée en 2005 et surtout en 2006, a chuté en 2007 (-1,1 %) et surtout 2008 (-5,5 %) pour atteindre 27,2 Md€. Cette tendance semble confirmée pour les budgets départementaux et régionaux en 2009.

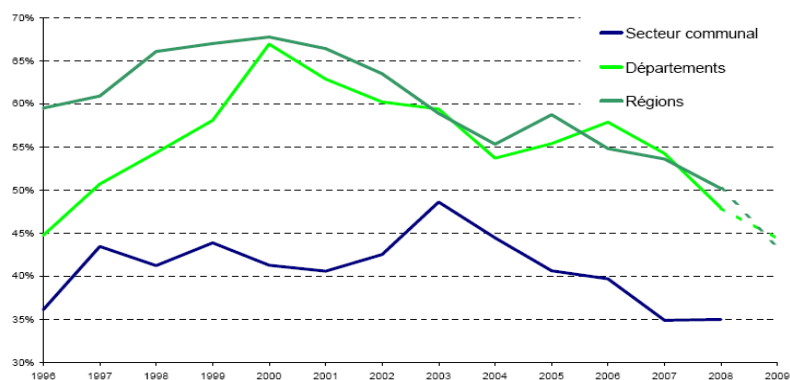
Graphique n° 22 : Epargne brute des collectivités territoriales depuis 1994



* Données non disponibles en 2009 pour les EPCI à fiscalité propre et les communes
 Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Cette baisse signifie une diminution des marges de manœuvre des collectivités territoriales, l'épargne brute ne représentant en 2007 plus que 18,2 % des recettes de fonctionnement, alors qu'elle avait atteint 22,9 % en 2000.

Par ailleurs, en 2007, elle couvrait plus de 50 % des dépenses d'investissement des régions et départements. En 2008, ce n'est plus le cas pour les départements du fait de la baisse de leur épargne brute depuis deux ans.

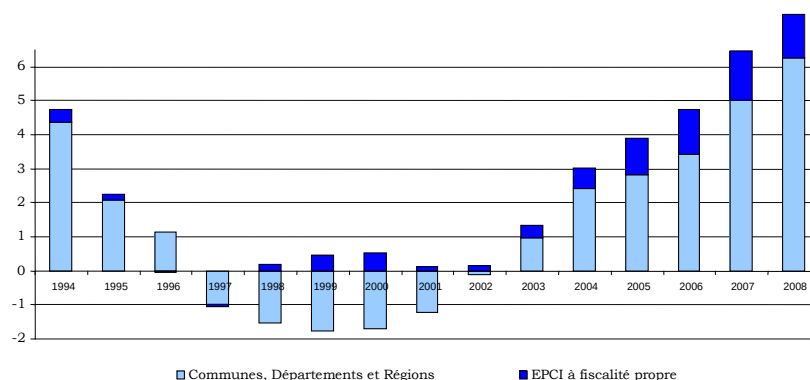
Graphique n° 23 : Epargne brute/dépenses réelles d'investissement

Estimations à partir des budgets primitifs pour l'évolution 2008 – 2009

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

2 - Les emprunts progressent de nouveau depuis 2002

Après une période de désendettement de 1996 à 2001, les emprunts sont de nouveau supérieurs aux remboursements effectués, comme l'illustre le graphique ci-après.

Graphique n° 24 : Variation de la dette des collectivités territoriales (emprunts – remboursements) depuis 1994

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Toutes collectivités confondues, les montants des emprunts levés s'élèvent à 19 Md€ en 2008, en hausse de 8 %, rythme de progression plus soutenu qu'en 2006 (5,2 %) et 2007 (2,8 %).

Ce sont avant tout les départements (37,3 %) et les régions (16,3 %) qui ont accru leur recours à l'endettement. Le secteur communal, en raison de la baisse des dépenses d'équipement en 2008, a moins emprunté (-4,7 % pour les communes et -3,7 % pour leurs groupements à fiscalité propre).

Tableau n° 21 : Endettement des collectivités territoriales en 2008

	Communes		Groupements de communes à fiscalité propre		Départements		Régions		Total	
	Montant en Md€	évolution 08/07	Montant en Md€	évolution 08/07	Montant en Md€	évolution 08/07	Montant en Md€	évolution 08/07	Montant en Md€	évolution 08/07
Intérêts de la dette	2,4	5,5%	0,7	13,1%	0,9	12,0%	0,6	18,8%	4,6	9,4%
Remboursements de dette	5,6	-5,1%	1,6	2,9%	2,4	-1,1%	1,9	47,8%	11,5	2,9%
Nouveaux emprunts	7,6	-4,7%	2,9	-3,8%	5,3	37,3%	3,3	16,3%	19,0	8,0%
Dette au 31/12	57,5	3,6%	16,3	8,6%	24,8	13,1%	14,1	11,1%	112,6	7,2%
Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement	81,2%		59,6%		44,0%		67,2%		67,5%	
Annuité de la dette / recettes de fonctionnement	11,4%		8,2%		5,8%		36,4%		9,6%	

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Par ailleurs, cette hausse (7,2 %), sensiblement supérieure à celle des volumes budgétaires (2,8 % pour les dépenses totales et 3,4 % pour les recettes), fait progresser le ratio dettes/recettes de fonctionnement en 2008 de plus de 2 points, de 65,1 % à 67,5 %.

Tableau n° 22 : Ratio dettes/recettes de fonctionnement depuis 1996

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008**
Communes	98,0	93,0	89,8	86,5	86,1	84,8	82,1	80,2	79,1	78,7	78,7	79,7	81,2
Groupements de communes à fiscalité propre	146,1	136,3	121,8	117,2	91,6	72,5	59,1	52,3	50,0	50,9	54,1	57,1	59,6
Secteur communal	102,8	97,5	94,5	91,3	90,5	87,5	83,3	79,9	78,1	77,9	78,8	80,2	
Départements	83,0	77,0	71,7	64,4	61,0	57,5	53,5	46,0	40,3	40,5	39,7	40,2	44,0
Régions	99,0	95,0	92,5	81,9	77,6	73,0	63,8	67,2	69,5	61,9	64,5	64,5	67,2
Ensemble des collectivités locales	96,8	82,4	79,0	73,8	71,7	68,6	64,2	69,1	65,5	63,9	64,1	64,9	67,5

Sources : * (données provisoires) - Direction générale des collectivités locales, « Les collectivités locales en chiffres », édition 2009 ; ** - Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Au final, l'encours de la dette locale a crû depuis 2001 (87,58 Md€), pour atteindre 112,6 Md€ en 2008.

**Tableau n° 23 : Encours de la dette des collectivités territoriales
au 31 décembre (en Md€)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008**
Communes	53,16	52,17	51,64	51,39	51,41	51,15	50,80	50,59	50,94	52,04	53,43	55,41	57,50
Groupements de communes à fiscalité propre	8,86	8,79	8,97	9,44	9,96	10,10	10,25	10,60	11,20	12,26	13,56	15,00	16,30
Secteur communal	62,02	60,96	60,61	60,83	61,36	61,25	61,05	61,18	62,14	64,30	66,99	70,41	73,80
Départements	23,31	22,61	21,86	20,68	19,51	18,67	18,73	17,36	18,16	19,26	20,48	21,87	24,80
Régions	8,47	8,78	8,85	8,30	7,90	7,66	7,82	8,42	9,44	9,76	11,11	12,65	14,10
Ensemble des collectivités locales	93,80	92,35	91,33	89,80	88,77	87,58	87,60	86,96	89,75	93,32	98,58	104,93	112,60

Sources : * (données provisoires) Direction générale des collectivités locales, « Les collectivités locales en chiffres », édition 2009 ; ** - Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Si l'endettement local reste soutenable, sa hausse constituera une contrainte croissante dans les budgets à venir. Le recours croissant à l'emprunt depuis 2004 doit en effet s'apprécier aujourd'hui dans un contexte de hausse des taux d'intérêt et de durcissement des conditions de crédit, éléments qui réduisent les marges de financement des collectivités territoriales.

Pour l'année 2009, selon l'Observatoire des finances locales, les départements devraient en effet emprunter plus modérément (5,5 %), au vu d'une épargne brute en baisse mais également d'investissements moindres (-2,1 %). Les régions continueront à emprunter, à un rythme plus soutenu (21,1 %) afin de financer leurs dépenses d'investissement en hausse (10,1 %), dans un contexte de baisse de l'épargne brute de 2 %.

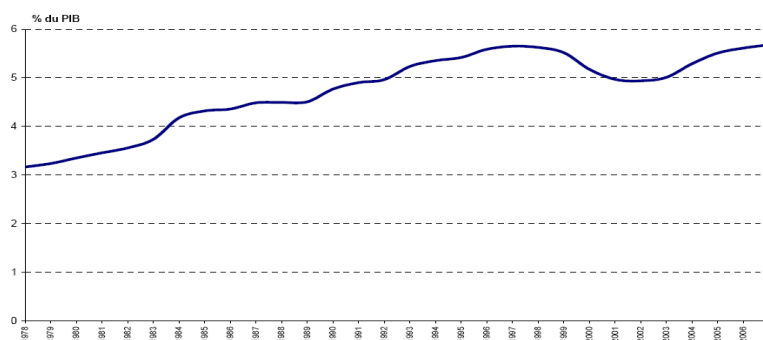
II - Les ressources fiscales des collectivités territoriales font l'objet de critiques récurrentes

A- Le levier fiscal est largement utilisé par les collectivités territoriales

1 - Le poids des prélèvements obligatoires au profit des collectivités territoriales a crû depuis 1982

Comme indiqué précédemment, le taux de prélèvement des collectivités territoriales a augmenté de 3,6 à 5,8 points de PIB de 1982 à 2008.

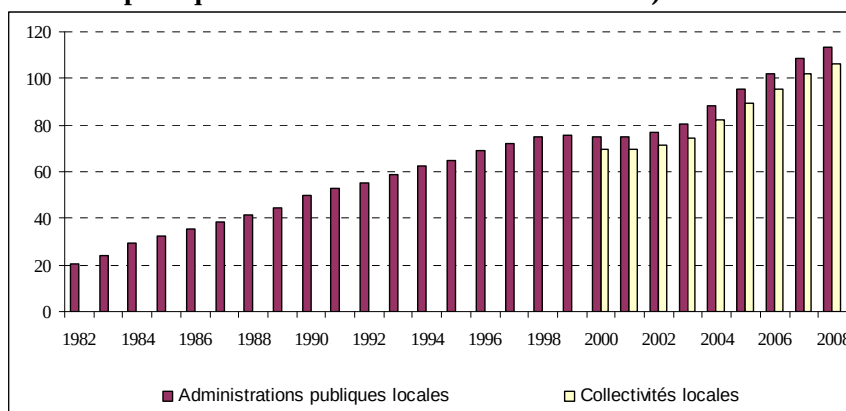
Graphique n° 25 : Taux de prélèvements obligatoires à destination des administrations publiques locales



Source : Direction générale des collectivités locales, Guide statistique de la fiscalité directe locale, 2008

Plus récemment, depuis 1998, la fiscalité locale a augmenté en valeur de 74,5 Md€ à 112,2 Md€.

Graphique n° 26 : Produit fiscal depuis 1982 (administrations publiques locales et collectivités territoriales) en Md€



Source : Comptes nationaux - Base 2000, INSEE

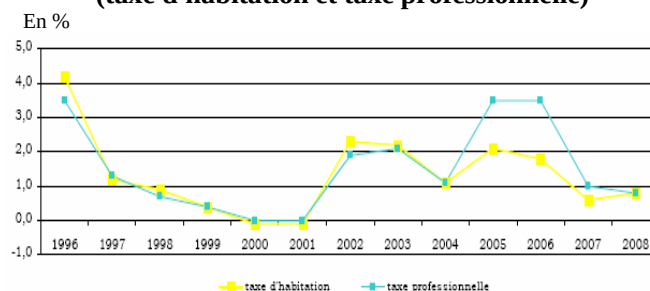
Après une phase de stabilité, depuis 2001, le produit fiscal progresse très rapidement (76,2 Md€). Ces deux phases s'expliquent par des politiques différenciées.

De 1998 à 2001, la hausse des taux et des bases des quatre taxes directes (quatre « vieilles ») est modérée. Par ailleurs, les importants allègements d'impôts décidés par le législateur jouent également : suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle (à compter de 1999), suppression de la taxe d'habitation des régions (2000), suppression de la part régionale et réduction du taux de plafond du taux départemental

des droits de mutation à titre onéreux en 1999 et 2000, suppression de la vignette automobile (départements) des particuliers en 2001.

Depuis 2002, les allègements d'impôts sont beaucoup moins massifs. En revanche, les taux d'imposition votés (sur lesquels les collectivités ont davantage de liberté depuis 2003) progressent de manière notable, dès 2002 pour les départements et surtout en 2005 pour les départements et les régions. Ils augmentent en revanche plus faiblement en 2007 et 2008 (0,8 % par an), en raison du contexte électoral des communes.

Graphique n° 27 : Evolution moyenne annuelle des taux d'imposition des collectivités territoriales en métropole (taxe d'habitation et taxe professionnelle)



Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Le dynamisme du marché immobilier a également engendré un produit en hausse pour les droits de mutation jusqu'en 2008.

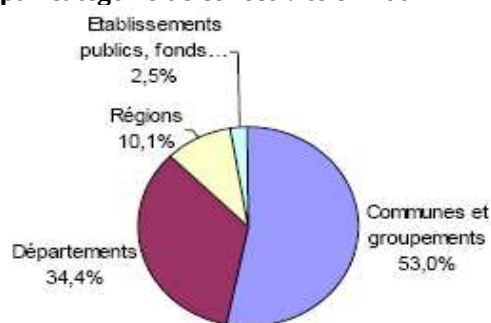
Enfin, l'affectation à compter de 2005 de fractions de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) (7,8 Md€ en 2007) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (2,1 Md€) aux départements et régions accroît mécaniquement les ressources fiscales de ces dernières.

2 - Les recettes fiscales représentent plus de la moitié des ressources hors emprunt des collectivités territoriales

a) En 2007, les communes et groupements ont reçu plus de la moitié des impôts locaux

53 % des impôts locaux ont été perçus par le secteur communal, les départements recevant 34,4 % et les régions 10,1 % de la fiscalité locale.

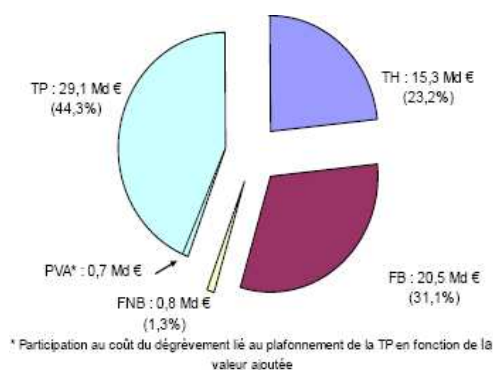
Graphique n° 28 : Répartition de la fiscalité locale par catégorie de collectivité en 2007



Source : Direction générale des collectivités locales, Guide statistique de la fiscalité directe locale, 2008

S'agissant des quatre « vieilles », le produit voté en 2008 devrait s'élever à 65,7 Md€, avec moins d'un milliard d'euros pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et plus de 29 Md€ pour la taxe professionnelle (TP).

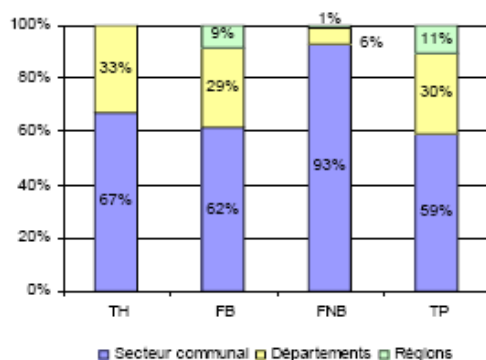
Graphique n° 29 : Part de chaque taxe dans le produit voté de fiscalité directe locale en 2008



Source : Direction générale des collectivités locales, Guide statistique de la fiscalité directe locale, 2008

Un peu moins des deux tiers du produit des quatre « vieilles » est prélevé par les communes et leurs groupements, environ 30 % par les départements et 7 % par les régions.

Graphique n° 30 : Part du produit voté de chaque collectivité dans le produit total par taxe en 2008



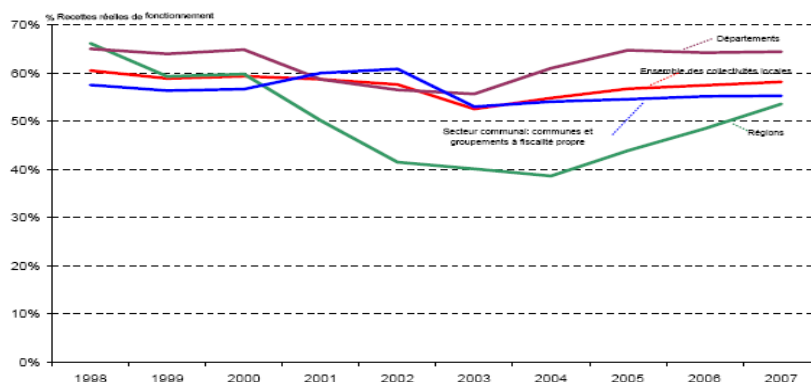
Source : Direction générale des collectivités locales, Guide statistique de la fiscalité directe locale, 2008

b) La fiscalité locale représente 60 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales

En termes de comparaison, les régions connaissent le plus faible poids des impôts et taxes dans leurs recettes réelles de fonctionnement (54%).

A contrario, le meilleur taux de couverture des recettes de fonctionnement par la fiscalité est départemental, progressant de 2003 de 56 % à 64 % en 2007.

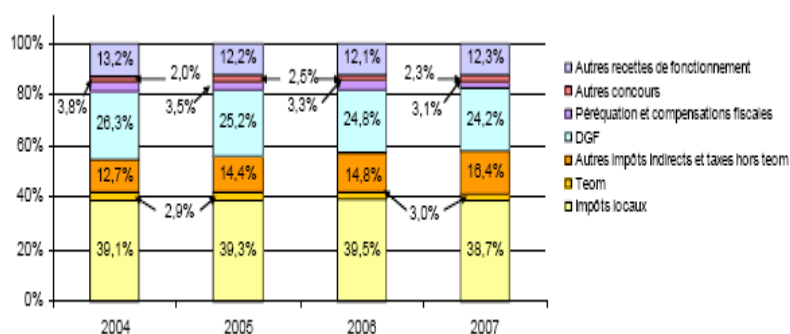
Graphique n° 31 : Poids des impôts et taxes dans les recettes de fonctionnement



Source : Direction générale des collectivités locales, Guide statistique de la fiscalité directe locale, 2008

Les impôts directs locaux représentent toujours près de 40 % des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales en 2007 (derniers comptes disponibles). Depuis 2005, les recettes de fiscalité indirecte sont en hausse, de 12,7 % en 2004 à 16,4 % en 2007.

Graphique n° 32 : Répartition des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre de 2004 à 2007



Source : Direction générale des collectivités locales, Guide statistique de la fiscalité directe locale, 2008

B - La fiscalité directe représente près de trois quarts des recettes fiscales

1 - La fiscalité directe repose sur les quatre « vieilles »

En 2007, la fiscalité locale (102,5 Md€), se décompose de la manière suivante : 76 Md€ au titre de la fiscalité directe et 26,5 Md€ pour la fiscalité indirecte.

Tableau n° 24 : Produits de la fiscalité locale en 2007 (en M€)

Fiscalité directe	
Taxe d'habitation	14 831
Taxe sur le foncier bâti	19 760
Taxe sur le foncier non bâti	836
Taxe professionnelle	27 938
dont :	
Fonds départementaux de péréquation	588
Hors fonds départementaux	27 350
Ensemble des 4 taxes	63 366
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4 816
Taxe pour frais de chambre d'agriculture, de commerce et d'industrie, chambre des métiers	1 746
Taxes annexes (balayage, redevance des mines, pylônes)	270
Taxe spéciale d'équipement au profit d'établissements publics	213
Versement destiné aux transports en commun	5 612
Ensemble de la fiscalité directe	76 023
Fiscalité indirecte	
Droits de mutation	10 080
Taxe sur les produits pétroliers	7 767
Taxe sur les cartes grises	1 939
Taxe sur l'électricité*	1 437
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	2 081
Taxe de séjour	170
Taxe sur les permis de conduire	5
Taxe locale d'équipement	500
Taxe des espaces naturels sensibles	217
Taxe pour les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement	68
Versement pour le dépassement du plafond légal de densité	37
Autres taxes	2 157
Ensemble de la fiscalité indirecte	26 457
Ensemble de la fiscalité locale	102 480

* Ce montant peut être sous estimé car il ne concerne plus seulement EDF. Même si EDF reste en France le principal concessionnaire du réseau de distribution d'énergie électrique, les statistiques sur la taxe prélevée par les autres concessionnaires ne sont pas forcément exhaustives. De plus les données des syndicats ne sont pas incluses dans ce montant.

Source : Direction générale des collectivités locales, Guide statistique de la fiscalité directe locale, 2008

La fiscalité locale est donc avant tout directe (74,2 %), contrairement à la fiscalité de l'État, indirecte au deux tiers.

Elle est par ailleurs très concentrée. Sur cet ensemble, les quatre « vieilles » en constituent l'ossature - 63,4 Md€ -, soit 61,8 % de la fiscalité totale ou 83,4 % de la fiscalité directe. A elle seule, la TP représente 27 % de la fiscalité locale, ou le même poids que la fiscalité indirecte.

**Tableau n° 25 : Parts des principales taxes locales en 2007
dans la fiscalité locale**

	Valeur (M€)	Part dans la fiscalité locale	Part dans la fiscalité directe locale	Part dans la fiscalité indirecte locale
Fiscalité directe	76 023	74,20%		
- dont 4 taxes	63 366	61,8%	83,4%	
- dont Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4 816	4,7%	6,3%	
- dont Versement transport	5 612	5,5%	7,4%	
Fiscalité indirecte	26 457	25,8%		
- dont Droits de mutation	10 080	9,8%		38,1%
- dont Taxe sur les produits pétroliers	7 767	7,6%		29,4%
- dont Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	2 081	2,0%		7,9%
Ensemble de la fiscalité locale	102 480			

Source : Direction générale des collectivités locales, Guide statistique de la fiscalité directe locale, 2008; Retraitement : CPO

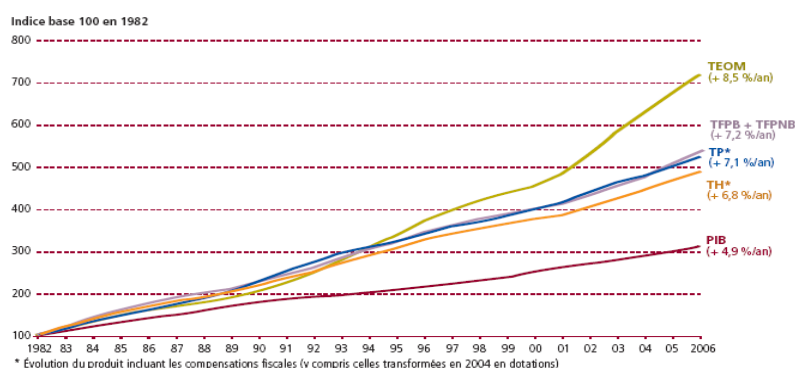
La TP est également très concentrée quant aux redevables qui l'acquittent, comme le rapport de la commission de réforme de la taxe professionnelle⁷⁰ l'a mis en évidence en 2004. Ainsi, en 2003 :

- 10 % des entreprises payaient 90 % de la TP nette et engendraient 75 % de la valeur ajoutée (VA) ;
- un pourcent des entreprises payaient 70 % de la TP nette (pour 55 % de la VA) ;
- et 0,3 % des entreprises (soit 1 700 entreprises) en payaient la moitié, pour moins d'un tiers (28 %) de la VA.

Peu sensibles à la conjoncture économique, les impôts locaux directs ont été largement utilisés depuis 1982 par les collectivités territoriales, la progression des ressources fiscales étant nettement supérieure à celle du PIB, en particulier pour les taxes foncières et la taxe professionnelle.

⁷⁰ Rapport au premier Ministre, présenté par M. Olivier Fouquet, président de la Commission de réforme de la taxe professionnelle, décembre 2004.

Graphique n° 33 : Évolution des principales ressources fiscales depuis 1982



Source : Etude Dexia, « 25 ans de finances locales », 2009

Sur la période plus récente, l'évolution des produits des quatre « vieilles » et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) reste importante.

Tableau n° 26 : Évolution des produits votés des quatre taxes et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères en métropole (en M€)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Communes et groupements	4 taxes + TEOM*	34 627	36 165	37 796	39 387	41 118	42 722	44 435
	foncier bâti + TEOM*	12 778	13 647	14 353	15 162	15 912	16 585	17 304
	dont TEOM*	3 292	3 652	3 913	4 216	4 475	4 671	4 896
Ensemble	4 taxes + TEOM*	51 296	53 681	56 068	59 640	63 259	65 972	68 823
des collectivités	foncier bâti + TEOM*	17 866	19 078	20 024	21 484	22 843	23 876	24 933

Source : Direction générale des collectivités locales, Guide statistique de la fiscalité directe locale, 2008

2 - Le poids de la fiscalité indirecte augmente, en raison du dynamisme des droits de mutation à titre onéreux et du poids croissant des recettes transférées par l'État

Si la fiscalité indirecte ne représentait que 14 % des recettes fiscales en 2001, elle compte pour plus d'un quart aujourd'hui.

Les évolutions des produits de la fiscalité indirecte sont très significatives, en particulier pour les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la TIPP et les TSCA. Elles sont très supérieures aux évolutions des quatre « vieilles » et de la fiscalité directe, engendrant une déformation de la structure de la fiscalité locale en leur faveur.

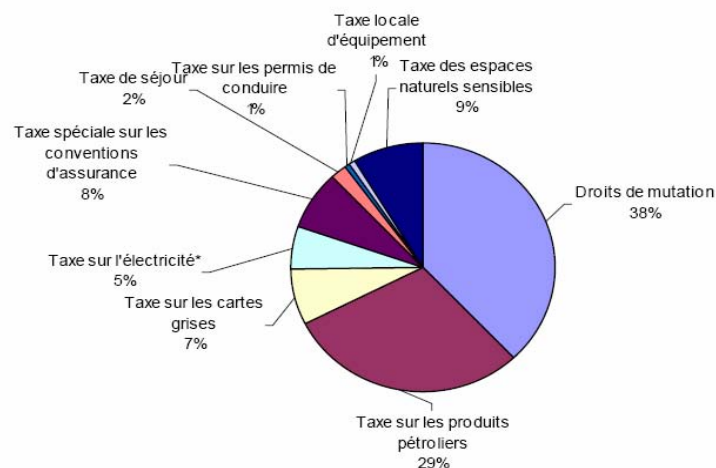
Tableau n° 27 : Évolution des produits fiscaux de 2003 à 2007

	Evolutions en %				
	2003	2004	2005	2006	2007
Fiscalité directe					
Taxe d'habitation	+5,7	+3,6	+5,7	+6,8	+4,2
Taxe sur le foncier bâti	+6,0	+3,9	+7,0	+6,2	+4,4
Taxe sur le foncier non bâti	+3,0	+2,3	+2,8	-13,9	+2,5
Taxe professionnelle	+2,0	+1,2	+6,1	+2,6	+1,5
Ensemble des 4 taxes	+4,1	+2,6	+6,2	+4,4	+3,1
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	+10,4	+6,9	+5,4	+9,1	+4,5
Taxe pour frais de chambre d'agriculture, de commerce et d'industrie, chambre des métiers	+6,4	-1,0	+3,1	-4,6	+3,8
Taxe spéciale d'équipement au profit d'établissements publics	+23,1	+2,7	+44,2	+35,9	+152,5
Taxes annexes (balayage, redevance des mines, pylônes)	+3,4	-1,4	+7,6	+2,1	+8,2
Ensemble de la fiscalité directe	+4,5	+2,8	+6,1	+4,5	+3,4
Versement destiné aux transports en commun	+6,1	+8,8	+2,7	+4,6	+6,3
Fiscalité indirecte					
Droits de mutation à titre onéreux	+17,4	+14,0	+19,0	+9,1	+6,2
Taxe intérieure sur les produits pétroliers			+7,5	+14,5	+28,1
Taxe sur les cartes grises	-2,3	-2,5	+7,3	+19,3	+5,9
Taxe sur l'électricité*	-7,9	+13,8	+2,3	+3,2	-0,2
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance				+42,8	+80,3

* Ce montant peut être sous estimé à partir de 2007 car il ne concerne plus seulement EDF. Même si EDF reste en France le principal concessionnaire du réseau de distribution d'énergie électrique, les statistiques sur la taxe prélevée par les autres concessionnaires ne sont pas forcément exhaustives. De plus les données des syndicats ne sont pas incluses dans ce montant.

Source : Direction générale des collectivités locales, Guide statistique de la fiscalité directe locale, 2008

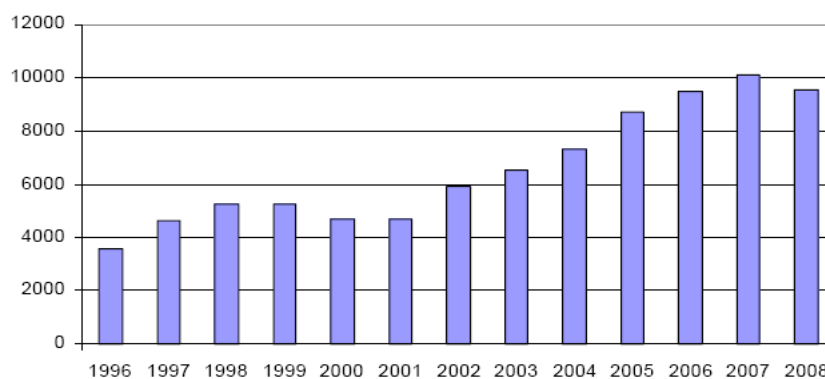
Par ailleurs, les DMTO (38 %), la TIPP (29 %) et les TSCA (8 %) constituent à eux seuls trois quarts de la fiscalité indirecte.

Graphique n° 34 : Répartition de la fiscalité indirecte en 2007

Source : Direction générale des collectivités locales, *Guide statistique de la fiscalité directe locale, 2008*

Pour autant, la fiscalité indirecte locale reste foisonnante : plus de 50 impôts sont affectés aux collectivités territoriales, dont les derniers ont été créés lors de la réforme de la TP.

En outre, si les recettes issues de la fiscalité indirecte ont été dynamiques, en particulier pour les DMTO jusqu'en 2008, elles sont par nature très dépendantes de la conjoncture économique.

Graphique n° 35 : Évolution des droits de mutation de 1996 à 2008 (en M€)

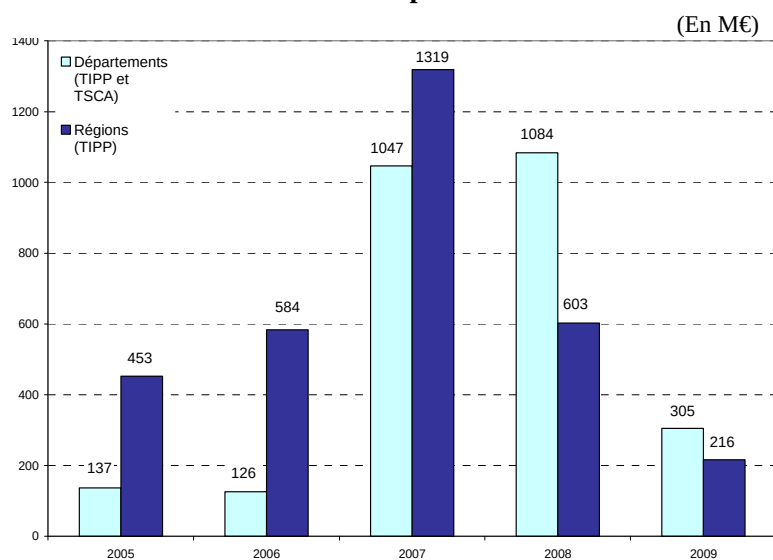
Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Ainsi, l'année 2008 marque un retournement de tendance, avec un produit perçu par les départements de 7,4 Md€ et par les communes d'environ 2,15 Md€, en forte baisse (-8,5 % et -3,6 % respectivement). En effet, leur produit dépend à la fois du prix et du nombre de transactions immobilières. Les premiers ont sensiblement diminué en 2008, surtout sur la seconde partie de l'année (-3 % pour les logements anciens entre le premier et le second semestre 2008, et -3,4 % sur le trimestre 2009). Le nombre de transactions a lui aussi fortement diminué, entraînant à la baisse le secteur de la construction, qui connaît un fort reflux des mises en chantier de logements.

L'année 2009 devrait être marquée par une forte dégradation des recettes pour les départements : les budgets primitifs prévoient un produit de 6,7 Md€, soit une baisse de 700 M€. Au premier trimestre 2009, la demande de logements neufs se contracte de nouveau et les prix des logements anciens ont diminué de 3,3 %.

Si la TIPP et la TSCA sont des impôts reversés, la première est également sensible à la conjoncture. Par ailleurs, dans la mesure où ces prélèvements sont destinés à compenser des charges dynamiques (RMI, APA), la part au profit des collectivités territoriales a tendance à croître.

Graphique n° 36 : Compensations versées au titre des compétences transférées depuis 2005



Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Enfin, si la part de la fiscalité indirecte est nettement plus faible pour le secteur communal (9 %), elle est importante pour les régions (55 %) et départements (45 %), en raison du poids des DMTO pour les départements et des transferts des recettes TIPP et TSCA. Ainsi, le secteur communal connaîtrait-il une certaine spécialisation de ses ressources fiscales, plutôt directes, à l'inverse des régions et départements.

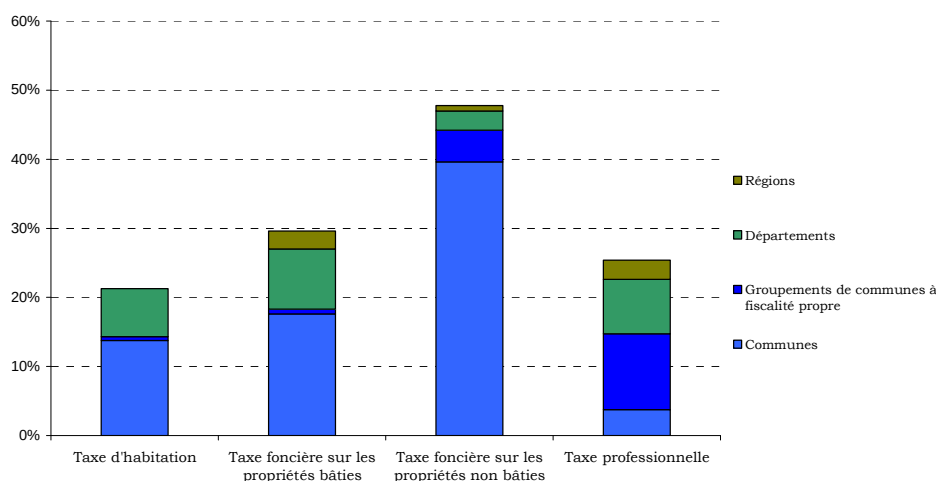
C - La fiscalité locale fait l'objet de critiques récurrentes

Les développements suivants n'ont pas vocation à analyser l'ensemble des critiques adressées à la fiscalité locale, qui seront précisées dans les rapports particuliers ; ils ambitionnent uniquement d'en rappeler certaines.

1 - La fiscalité locale, partagée entre plusieurs acteurs, ne permet pas la spécialisation des impôts

S'agissant des impôts directs, il n'y a pas de spécialisation des impôts directs, les différentes collectivités votant un taux sur une base identique.

Graphique n° 37 : Prélèvements des collectivités territoriales en 2008 en pourcentage des bases communales



Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2009 »

Cette situation ne conduit pas à simplifier la fiscalité locale pour le contribuable et dilue la responsabilité des collectivités qui votent chacune de leur côté le taux applicable.

S'agissant des impôts indirects, le transfert d'une fraction de la TIPP et de la TSCA aux départements et régions inclut un acteur supplémentaire dans le partage, puisque l'État affecte une partie croissante de ses recettes fiscales aux collectivités territoriales.

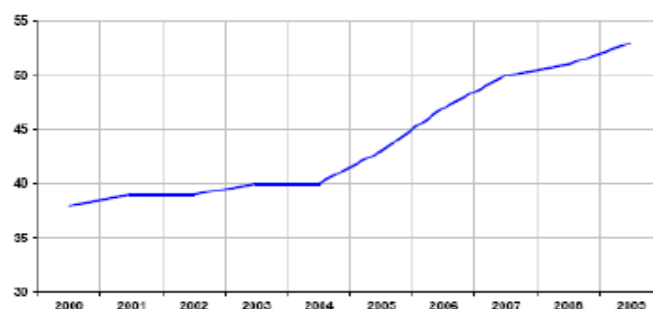
Outre la fixation des modalités initiales de partage, l'évolution des dépenses financées peut conduire à des difficultés. Au titre du RMI-RSA, des difficultés sont apparues dès 2004. Elles ont conduit, d'une part, à un abondement exceptionnel (456,7 M€), voté en loi de finances rectificative (LFR) pour 2005, versé au début de l'année 2006 et, d'autre part, à la mise en place du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI) par la LFR 2006.

2 - La fiscalité locale est devenue complexe et de plus en plus illisible

En premier lieu, les règles de détermination des bases cadastrales sont complexes. Ainsi, comme le soulignait le rapport annuel 2009 de la Cour des comptes, il ne faut pas moins de treize étapes pour déterminer la cotisation due pour les locaux d'habitation.

S'agissant de la taxe professionnelle, outre la détermination de l'assiette qui résulte d'une « combinatoire complexe » selon le rapport d'Olivier Fouquet en 2004, il existe plus de cinquante dispositifs depuis 2007, qui réduisent l'imposition, qu'il s'agisse d'exonérations ou de dégrèvements.

Graphique n° 38 : Évolution du nombre de dispositifs de compensations d'exonérations et de dégrèvements



Source : *Projet de loi de finances pour 2010*

S'agissant des quatre « vieilles » (et indirectement de la TEOM), leurs assiettes sont aujourd'hui obsolètes : la dernière révision générale des bases date de 1970 pour le foncier bâti et 1961 pour le foncier non bâti.

En effet, si la loi du 18 juillet 1974 prévoyait une révision générale tous les six ans, seule une actualisation triennale est intervenue en 1980.

La révision générale des bases, prévue par la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990, n'a pas été mise en application, malgré deux années de travail des services fiscaux et des communes. La revalorisation annuelle, appliquée à des bases non révisées, en pérennise d'ailleurs les défauts. Enfin, les mises à jour périodiques, qu'elles résultent d'une déclaration du contribuable (constructions nouvelles, changement de consistance, changement d'affectation) ou d'une constatation d'office par l'administration (changement de caractéristiques physiques ou d'environnement) ont été mises en œuvre de manière trop restreinte.

Ces éléments combinés ont rendu les bases fiscales de moins en moins fidèles à la réalité du parc immobilier et aux capacités contributives des redevables.

S'agissant de la TP, pour laquelle la valeur locative cadastrale n'intervient qu'à hauteur de 16 %, les critiques se sont focalisées sur son caractère anti-économique (prise en compte des équipements et biens mobiliers).

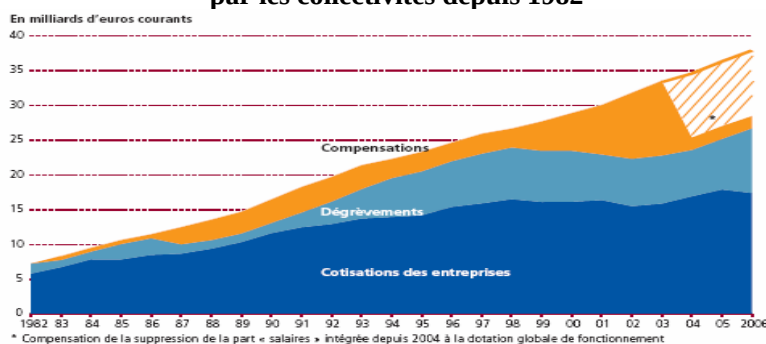
4 - Cette situation a conduit l'État (c'est-à-dire le contribuable national) à devenir le premier contribuable local

Afin d'alléger le poids de l'impôt pour le contribuable, l'État a décidé des dégrèvements législatifs successifs, prenant en compte principalement les revenus des personnes physiques pour la TH et la valeur ajoutée pour la TP.

Cette situation entraîne la substitution du contribuable national au contribuable local, les produits des impôts locaux étant garantis par l'État aux collectivités territoriales, par le biais de compensations. En 2008, l'État a pris en charge 46,9 % des recettes de taxe professionnelle (hors plafonnement à la valeur ajoutée).

En matière de TP, l'évolution en longue période est particulièrement significative.

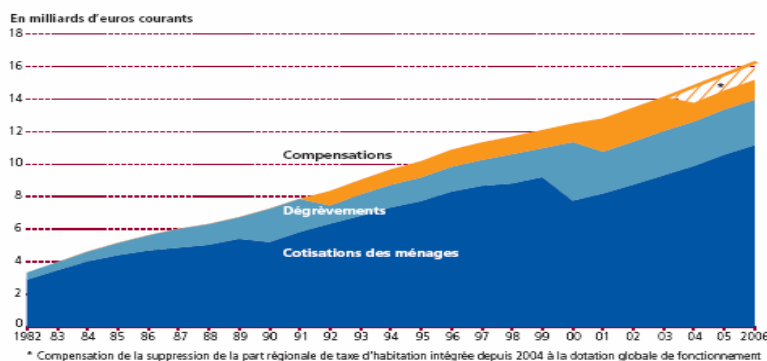
Graphique n° 40 : Produit de la taxe professionnelle perçu par les collectivités depuis 1982



Source : Etude Dexia, « 25 ans de finances locales », 2009

Pour la taxe d'habitation, la part prise en charge par l'État est de 28 % en 2008.

Graphique n° 41 : Produit de la taxe d'habitation perçu par les collectivités depuis 1982



Source : Etude Dexia, « 25 ans de finances locales », 2009

Outre le transfert de charge du contribuable local au contribuable national, cette politique conduit à affaiblir le lien avec le territoire. Elle diminue également la responsabilité des élus locaux, qui votent un produit (en conséquence un taux sur une base connue) et peuvent recourir alors à des augmentations de taux indolores pour leurs contribuables, car supportés par un tiers - l'État ou plutôt le contribuable national.

4 - Cette situation résulte de l'absence d'une réforme d'ensemble

Le vieillissement de l'assiette, associé à des mesures de correction, par l'allègement de l'impôt, via des exonérations et dégrèvements qui se cumulent dans le temps, a rendu de fait plus complexes la législation fiscale et la gestion des impôts locaux.

Cette situation résulte également de l'absence de véritable réforme de la fiscalité locale. La succession de nombreux rapports traitant sur la période récente de la fiscalité locale et des pistes de réforme envisageables illustre cette difficulté :

- rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale, Sénat, en date du 13 mai 2003 ;
- rapport d'information de la Commission précitée sur les dégrèvements d'impôts locaux, Sénat, en date du 19 novembre 2003 (portant en particulier sur la TH) ;
- rapport au Premier Ministre, présenté par M. Olivier Fouquet, président de la Commission de réforme de la taxe professionnelle, décembre 2004 ;
- rapport du Conseil économique et social « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne », présenté par M. Philippe Valletoux, 2006 ;
- rapport au Président de la République « Il est temps de décider », du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Edouard Balladur, du 5 mars 2009 ;
- rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, dite « mission Belot », Sénat, du 17 juin 2009 ;
- rapport d'information fait au nom de la Commission des finances sur la réforme des finances locales et de la taxe professionnelle, Sénat, du 21 juillet 2009 ;
- rapport d'information déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire relatif aux relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, Assemblée nationale, du 21 juillet 2009.

A titre illustratif, la révision précitée des valeurs locatives cadastrales, préparée par l'administration fiscale à compter de 1990, n'a jamais été mise en œuvre, en raison notamment des transferts de charges qu'elle induisait : 12 % des locaux soumis à la TFPNB et 7 % des locaux soumis à la TH auraient vu leur cotisation accrue de plus de 50 %.

**Tableau n° 28 : Ampleur des transferts de charges qui auraient
résulté de la révision générale de 1990-1992**

Taxe	Part des locaux dont la cotisation...				
	diminue de plus de 50 %	diminue de 5 % à 50 %	reste stable (-5 % à +5 %)	augmente de 5 % à 50 %	augmente de plus de 50 %
TFPB	1 %	28 %	21 %	38 %	12 %
TH	1 %	39 %	22 %	31 %	7 %
TP	1 %	12 %	51 %	25 %	11 %

Source : Rapport sur les finances locales, Direction générale des collectivités locales, Direction du Budget, Direction de la législation fiscale, mars 2002

Son application a été par trois fois repoussée au cours des années 1990.

Par ailleurs, la même loi de 1990 prévoyait, s'agissant de la taxe d'habitation, la mise en place d'une taxe départementale assise sur le revenu. La loi du 16 juillet 1992 a suspendu ce nouvel impôt et la réforme de la taxe d'habitation a abouti à la suppression de la part régionale par la loi de finances rectificative pour 2000.

S'agissant de la taxe professionnelle, 68 lois en ont modifié le régime depuis sa création en 1975.

Dans les faits, l'absence de réforme d'ensemble, en raison des transferts de charges induits entre gagnants et perdants, s'est traduite par la recherche d'un allègement de la charge fiscale du contribuable.

La préservation dans le même temps du produit fiscal local a entraîné une accumulation d'exonérations et dégrèvements, qui compensés par l'État, rendent de nouveau le système complexe, voire illisible.

Leur remise en cause ne peut s'accompagner que d'une révision d'ensemble des valeurs locatives cadastrales, laquelle induit des transferts de charges, qui la rendent d'autant plus difficile à mettre en œuvre politiquement.

Pour autant, seule cette réforme d'ensemble est de nature, d'une part, à rendre l'impôt local plus juste au regard des capacités contributives des contribuables et, d'autre part, à mettre fin à la substitution du contribuable national au contribuable local, avec toutes les critiques associées, telles que décrites précédemment.

III - La loi de finances pour 2010 a remplacé la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale et a, par ricochet, modifié l'architecture de la fiscalité locale

A - Propositions et positions préalables des acteurs

Si les rapports relatifs à la réforme de la fiscalité locale, antérieurement au débat parlementaire sur la loi de finances pour 2010 étaient nombreux et, pour les plus récents, davantage centrés sur la réforme de la taxe professionnelle, ils partageaient des objectifs communs.

Si le débat parlementaire a fait apparaître des divergences quant aux règles à adopter pour le nouvel impôt, il existait préalablement un relatif consensus des élus locaux et nationaux, quant aux principes de spécialisation des impôts, de révision des valeurs locatives cadastrales et du choix de la valeur ajoutée comme assiette du nouvel impôt destiné à remplacer la taxe professionnelle. A noter que dès 1997, le Conseil des Impôts se prononçait pour cet agrégat comptable.

Les acteurs soulignaient également que la réforme de la fiscalité locale ne saurait être pensée sans préserver l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, ni réviser les mécanismes de dotations de l'État et de péréquation.

Les élus locaux et nationaux avaient proposé pour la plupart des scénarios de compensation du produit de la TP et suggéré des schémas d'attribution d'impôts locaux, qui conduisaient à une plus ou moins grande spécialisation fiscale.

Les rapports différaient en revanche dans les modalités de mise en œuvre de ces thèmes, dont certains avaient préalablement donné lieu à des simulations par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

B - La réforme de la taxe professionnelle

1 - Le dispositif

a) Création de la contribution économique territoriale

La taxe professionnelle sur les équipements et biens mobiliers est remplacée une contribution économique territoriale (CET) composée :

- d'une cotisation foncière des entreprises (**CFE**) assise sur les bases foncières, dont le taux est déterminé par les communes ou EPCI ;
- et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (**CVAE**), selon un barème progressif et qui se substitue à la cotisation minimale de TP assise sur la valeur ajoutée.

La CET est due par les personnes physiques et morales ainsi que les sociétés non dotées de la personnalité morale. La disposition en exonérant les professions libérales et assimilées employant moins de cinq salariés, soumises pour leur activité professionnelle à l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), a en effet été censurée par le Conseil constitutionnel, pour rupture du principe d'égalité devant l'impôt.

Elle est **plafonnée** à 3 % de la VA, le plafond précédent de 3,5 % étant abaissé en conséquence. Le dégrèvement en résultant s'impute sur la CFE, les collectivités territoriales participant, à l'instar du mécanisme de plafonnement à la valeur ajoutée (PVA), au financement de ce « ticket modérateur » à compter de 2013. Les sommes en jeu sont toutefois très différentes, estimées à 69 M€ en 2015 selon la Commission des finances de l'Assemblée nationale, en comparaison de la somme acquittée en 2008 (765 M€) au titre du PVA.

En outre, plusieurs aménagements sont également prévus :

- les petites entreprises⁷² bénéficient d'un abattement à la base de 1 000 € par an ;
- l'assiette taxable est plafonnée à 75 % du CA pour les PME⁷³ et 85 % pour les grandes et moyennes entreprises ;

⁷² Dont le CA n'excède pas 2 M€.

⁷³ Au CA inférieur à 7,6 M€.

- un lissage sur cinq ans est mis en place⁷⁴.

Par ailleurs, les bases foncières de la CFE sont réduites de 30 % pour les immobilisations industrielles.

b) Taux et barème de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

Dans le cadre du PLF, le Gouvernement avait proposé un barème progressif d'imposition, laquelle n'était effective pour les entreprises qu'au-delà d'un chiffre d'affaires (CA) de 0,5 M€.

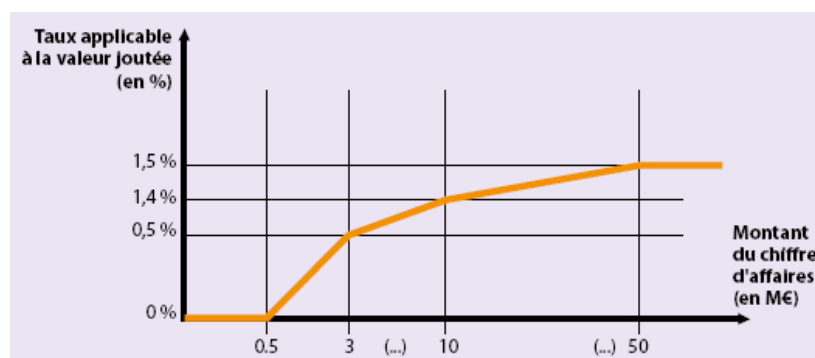
Le Sénat a, pour sa part, souhaité élargi le nombre de contribuables (de 540 000 environ) en abaissant le seuil d'imposition (0,152 M€), afin d'assurer aux collectivités territoriales au tissu économique essentiellement composé de PME le bénéfice de cette ressource fiscale et de réduire le volume des dotations budgétaires.

Le texte finalement adopté repose sur un taux national de CVAE (1,5 %), qui s'accompagne d'un dégrèvement dégressif en fonction du CA de l'entreprise.

Dans les faits, pour le contribuable, le barème de l'imposition est progressif : de 0 % pour les entreprises au CA inférieur à 0,5 M€ par an à 1,4 % à compter de 10 M€ et jusqu'à 1,5 % au-delà de 50 M€ par an.

⁷⁴ Ce dégrèvement s'applique de droit lorsque la somme des impositions dues au titre de 2010 - CET, imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), taxe pour frais de Chambres de Commerce et de l'Industrie (TCCI) et taxe pour frais de Chambres de Métiers et de l'Artisanat (TCCA) - est supérieure de 10 % et d'au moins 500 € à la somme des impositions qui auraient été dues au titre de 2010 en l'absence de réforme (TP, TCCI et TCMA). La différence entre les deux montants fera l'objet d'un dégrèvement intégral en 2010, puis à hauteur de 75 % en 2011, de 50 % en 2012 et 25 % en 2013.

Graphique n° 42 : Taux de la CVAE en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise



Source : Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

La CVAE n'est donc applicable qu'aux entreprises dont le CA excède 0,5 M€, l'imposition minimale étant de 250 €.

En revanche, les collectivités territoriales bénéficient du produit de l'impôt, le dégrèvement étant financé par l'État, à hauteur de 4 Md€ sur un produit attendu de 15 Md€ en 2011⁷⁵, soit plus d'un quart du produit fiscal (26,7 %).

c) Création de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux

Corrélativement, une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) est créée, afin de limiter les gains de la réforme pour les grandes entreprises de réseaux – télécoms, énergie, ferroviaire - peu exposées à la concurrence internationale.

Elle s'applique aux éoliennes et hydroliennes, aux centrales électriques (thermiques ou nucléaires), aux centrales photovoltaïques et hydrauliques, aux transformateurs électriques, aux stations radioélectriques (antennes relais et antennes de télédiffusion ou de radiodiffusion) ainsi qu'aux répartiteurs principaux téléphoniques et au matériel ferroviaire roulant transportant des personnes. Elle repose sur sept composantes distinctes, emportant chacune des tarifs différents.

Son produit devrait être de 1,4 Md€ à compter de 2011, répartie à hauteur de 0,4 Md€ pour le secteur communal et de 0,3 Md€ pour les départements, la moitié (0,7 Md€) revenant aux régions.

⁷⁵ « La réforme de la Taxe professionnelle et ses conséquences sur l'ensemble de la fiscalité locale », Association des Maires de France, janvier 2010.

d) Règles de liaison entre les taux

Les règles de liaison des taux sont également modifiées. Pour les communes et EPCI, bénéficiaires de la totalité de la CFE, le dispositif qui permettait une augmentation du taux de la TP dans la limite d'une fois et demie l'augmentation des taux ménages est abrogé dès 2010.

Les autres règles de liaison entre les taux ménages et entreprises sont maintenues.

2 - Les conséquences pour les entreprises

En régime de croisière, la réduction d'impôt pour les entreprises est de 6,3 Md€ par an, ou 4,8 Md€ nets d'impôts sur les sociétés (IS).

Les entreprises qui investissent le plus seraient les principales bénéficiaires de la réforme. Au-delà, tous les grands secteurs d'activité verraient leurs cotisations diminuer : l'industrie (32 %), les services aux particuliers (37 %), les transports (22 %) ou encore le commerce (22 %) et le BTP (45 %). Seules les activités financières et le secteur de l'énergie perdraient (respectivement -1 % et -3 %).

Tableau n° 29 : Impact de la réforme par secteur d'activité (en M€)

Secteurs économiques	TP avant réforme	CET et IFR après réforme	Gains
Agriculture, sylviculture, pêche	108	65	40 %
Industries	6 424	4 344	32 %
Energie	1 592	1 639	-3 %
Construction	1 402	775	45 %
Commerce	3 888	3 023	22 %
Transports	2 093	1 631	22 %
Activités financières	1 896	1 911	-1 %
Activités immobilières	504	424	16 %
Services aux entreprises	5 135	4 204	18 %
Services aux particuliers	1 166	739	37 %
Education, santé, action sociale	1 040	822	21 %
Administration	164	135	18 %

Source : Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

A titre transitoire, en 2010, compte tenu du décalage des dégrèvements dus au titre de la TP 2009, du dispositif d'écêtement temporaire et de l'effet sur l'impôt sur les sociétés, l'allègement de trésorerie serait de l'ordre de 12,3 Md€.

Par ailleurs, quelle que soit leur taille, les entreprises gagneraient à la réforme.

**Tableau n° 30 : Impact de la réforme par taille d'entreprises
(en fonction du chiffre d'affaires en M€)**

Chiffre d'affaires	Nombre d'entreprises	Gains
< 1	1 970 394	49 %
de 1 à 3	155 557	61 %
de 3 à 7,6	57 861	27 %
> 7,6	46 217	13 %

Source : Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

3 - L'impact de la réforme sur les ressources des collectivités territoriales

Si la mise en œuvre de la réforme est prévue dès le 1^{er} janvier 2010 pour les entreprises, elle ne s'applique qu'en 2011 pour les budgets des collectivités territoriales.

La répartition des recettes de substitution, principalement fiscales, entre les collectivités, a été fortement discutée au Parlement.

L'affectation de la CVAE (15,3 Md€) a été étendue à l'ensemble des échelons territoriaux, alors qu'elle était initialement prévue au profit des seuls départements et régions. Elle bénéficiera finalement au secteur communal (26,5 % du produit), aux départements (48,5 %) et régions (25 %).

Par ailleurs, le produit de la nouvelle IFR (1,4 Md€ dès 2010) est réparti entre l'ensemble des collectivités territoriales.

L'État transfère également :

- la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom, 0,6 Md€) au secteur communal, en priorité aux EPCI⁷⁶ ;
- les frais d'assiette et de recouvrement (FAR) qui, réduits, accroissent d'autant le rendement des impôts locaux pour les collectivités territoriales (2 Md€) ; ils sont attribués au secteur communal pour moitié, la part liée aux frais assis sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (environ 1 Md€) des départements bénéficiant à ces derniers ;
- ainsi que le reliquat de DMTO (0,7 Md€) et de TSCA (2,8 Md€), aux départements.

⁷⁶ De droit à l'EPCI d'implantation levant les CFE et CVAE uniques ou de zone, ou sur délibérations concordantes avec la commune concernée à l'EPCI à fiscalité additionnelle, ou enfin à la commune. A noter que ce transfert s'accompagne d'un prélèvement d'un montant équivalent sur la dotation de compensation de la part salaires de la TP perçue par la collectivité bénéficiaire.

Ces deux derniers impôts deviennent exclusivement locaux.

Enfin, un complément de dotation (0,8 Md€) assure le bouclage financier de la réforme.

Tableau n° 31 : Modalités de refinancement des collectivités territoriales

Montants en milliards d'euros - valeurs 2008		Impact sur les collectivités	
		Pertes de recettes	Ressources nouvelles
Suppression de la part « investissements productifs » de la TP		-23,7	
Nouveaux impôts locaux	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises		15,3
	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)		1,4
Ressources transférées par l'État	Frais d'assiette et de recouvrement / Frais d'admission en non valeur		2,0
	DMTO		0,7
	TSCA		2,8
	TaSCom		0,6
	Dotations budgétaires		0,8
TOTAL		-23,7	23,7

Source : Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Les dotations sont fortement réduites par rapport au projet initial (3,9 Md€).

Cet élément est toutefois à rapprocher de la compensation précitée par l'État du dispositif visant à n'assujettir les entreprises qu'au dessus d'un CA de 0,5 M€, alors que les collectivités perçoivent un produit fiscal dès le seuil de 0,152 M€.

A titre transitoire, en 2010, l'État percevra le produit de la CET et de l'IFER⁷⁷ et reversera à chaque collectivité territoriale une compensation relais. En outre, les communes auront la possibilité de voter leur taux, comme les années antérieures, sur l'ensemble de leurs impôts directs : la taxe d'habitation et les taxes foncières, mais aussi la CFE.

⁷⁷ Ainsi qu'un prélèvement exceptionnel sur les usines nucléaires en 2010.

A partir de 2011, au profit de chaque niveau de collectivité, des dotations de compensation de la réforme de la TP (DCRTP) et fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) seront institués.

S'ajoutent à ces mécanismes un renforcement des règles de péréquation horizontale et la création de fonds de péréquation spécifiques :

- le fonds de péréquation des droits d'enregistrement des départements sera alimenté par la croissance de ces droits d'une année sur l'autre ;
- le fonds régional et le fonds départemental de péréquation de la CVAE seront alimentés à compter de 2012 par les ressources des départements ou régions dont le potentiel fiscal, ainsi que le taux de progression du produit de la CVAE, sont supérieurs à la moyenne nationale ; ils financeront les départements et régions moins bien dotés.

A compter de cette date, un prélèvement sur les recettes de l'État permettra de verser une compensation aux collectivités enregistrant une diminution des bases de CET, dégressive, pendant trois à cinq ans⁷⁸.

4 - Les modalités proposées de relative spécialisation des impôts

a) Les options du projet de loi de finances pour 2010

Dans le projet de loi de finances, le Gouvernement avait envisagé plusieurs options de répartition.

La première, en logeant les recettes fiscales nouvelles là où sont constatées les pertes de TP, au profit de l'ensemble des collectivités, ne modifiait pas la répartition actuelle des autres impositions.

La seconde procédait à une complète réallocation des impositions locales, en attribuant toutes les impositions reposant sur des bases foncières au bloc communal, les DMTO, la TSCA et l'IFER aux départements et en répartissant la CVAE entre départements et régions.

L'option trois attribuait la CFE au bloc communal et répartissait la CVAE et l'IFER entre les différentes collectivités territoriales. Elle ne réallouait pas les impôts directs locaux existants mais supprimait la

⁷⁸ L'attribution sera de 90 %, 75 % et 50 % de la perte de produit enregistrée dans le premier cas, et dans le second (zones où l'État anime une politique de reconversion industrielle) de 90 %, puis 80 %, 60 %, 40 % et enfin 20 % la cinquième année.

multiplicité des pouvoirs de vote de taux sur une assiette unique (CFE et TH au bloc communal et TFPB au niveau départemental par exemple).

Enfin, la dernière option affectait la CFE et les impositions foncières, à l'exception de la TFPB des départements, au bloc communal. Elle partageait la CVAE entre départements et régions et le reste des impositions par cohérence avec les compétences des acteurs locaux : FAR et TASCOT, en raison de la compétence en matière d'urbanisme commercial, au bloc communal, TSCA aux départements, déjà attributaires de cette taxe et enfin IFER aux trois niveaux en fonction des caractéristiques propres à chaque composante.

La première option, reproduisant à l'identique tous les défauts du système actuel, a été écartée.

Les trois autres options s'inscrivaient en revanche dans plusieurs des objectifs énoncés dans le rapport du Conseil économique et social de novembre 2006 « *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne* » auxquels les élus locaux souscrivaient largement⁷⁹. Elles offraient un panier d'impôt à chaque niveau de collectivité, avec des impôts à la fois ménages et entreprises, un seul pouvoir fiscal s'exerçant sur chacun des impôts locaux. Cela permettait ainsi à chaque catégorie de contribuables d'identifier clairement le niveau territorial qui a le pouvoir sur l'impôt qui la concerne.

Pour autant, la seconde option privait les communes des effets de valorisation de l'assiette foncière en situation de cycle haussier (DMTO) tout en supprimant tout pouvoir de vote aux départements⁸⁰, les régions conservant celui sur la TIPP. L'option trois, cohérente⁸¹ et facile à mettre en œuvre⁸² n'aboutissait pas à une spécialisation des impôts complète (CVAE et IFER) ou encadrée (limitation des pouvoirs de vote des taux).

L'option quatre correspondait en revanche à une répartition a priori compatible avec les compétences des collectivités locales : compétences économiques, donc impôt économique (CVAE), pour les régions, importance des dépenses contraintes, donc impôt dynamique (CVAE), pour les départements et compétences d'aménageur, au plus près des

⁷⁹ Cf. les positions de l'Assemblée des Départements de France (ADF), des Associations des Régions de France (ARF) et des Maires de France (AMF) dans le rapport commun de novembre 2007, intitulé « Pour une réforme du système fiscal local » et leur document commun en date du 22 avril 2009.

⁸⁰ A l'exception théorique du vote des taux de DMTO, le taux plafond étant d'ores et déjà atteint.

⁸¹ Un impôt dynamique remplace un pouvoir fiscal étendu quoique exercé en concurrence avec d'autres.

⁸² Pas de transfert de produits entre échelons.

citoyens, donc impôts fonciers avec vote de taux, pour le bloc communal. Si elle ne semblait pas entraîner de difficultés techniques majeures quant à la répartition de la CVAE entre niveaux départemental et régional ni engendrer de graves disparités territoriales, elle comportait des transferts financiers importants.

b) La solution retenue en loi de finances pour 2010

La discussion parlementaire a remis en cause cette architecture, en attribuant finalement au secteur local 26,5 % de la CVAE, part légèrement supérieure à celle attribuée aux régions (25 %), les départements bénéficiant pour leur part de 48,5 % de cette imposition.

L'Assemblée nationale avait en effet prévu d'accorder 20 % du produit de la CVAE au secteur communal, part que le Sénat a porté à 26,5 %.

A cet égard, suite à l'amendement sénatorial déposé par Philippe Marini, adopté en commission mixte paritaire, divers rapports doivent être remis par le Gouvernement. Trois rendez-vous, souvent qualifiés de « clauses de revoyure », sont prévus :

- un premier projet de loi, avant le 31 juillet 2010, pour adapter si nécessaire la répartition des ressources et mettre en place des mécanismes de péréquation ;
- un second projet de loi, pour 2012, proposant soit la reconduction, soit la modification de la répartition des ressources entre collectivités ;
- un troisième projet de loi proposant, compte-tenu de la modification des compétences des collectivités, la reconduction ou la modification du dispositif de répartition des ressources et une réforme de la dotation globale de fonctionnement.

Ressource de chaque niveau de collectivités, **la CVAE est répartie en fonction de l'implantation des entreprises et des besoins des collectivités territoriales.**

Ainsi, pour les entreprises sises sur une seule commune, c'est la collectivité d'implantation qui perçoit la CVAE. En cas d'établissements multiples, la valeur ajoutée est imposée dans chacune des communes, la répartition se faisant au prorata de l'effectif employé. Une « prime » est accordée aux communes accueillant des établissements industriels⁸³ et des règles spécifiques s'appliquent à EDF.

⁸³ L'effectif employé retenu est doublé, lorsque les valeurs locatives des immobilisations industrielles représentent plus de 20 % de la valeur locative des immobilisations imposées à la CFE.

Seule l'implantation des entreprises est prise en compte pour le secteur communal, alors que pour les départements et régions, des critères macro-économiques (population) interviennent pour un quart dans la détermination de la ressource fiscale. Le nombre de bénéficiaires des minima sociaux ou la longueur de la voirie sont également retenus dans le premier cas, alors que la superficie et les effectifs scolarisés dans les lycées et établissements de formation professionnelle entrent dans le calcul du produit destiné aux régions.

Au final, aux termes de l'article 1379 du code général des impôts (CGI), le **secteur communal** bénéficie :

- de la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, à laquelle s'ajoute une taxe additionnelle, correspondant aux parts de TFPNB (non agricoles) des départements et régions, soit environ 70 M€, majorés de 4,85 %, ou 74 M€ ;
- de la taxe d'habitation, qui inclut la part jusque là dévolue aux départements, portant l'ensemble à 16,6 Md€ (11,1 Md€ dans le projet initial) ;
- d'une fraction de CET, soit la CFE (5,9 Md€) et 26,5 % du produit de la CVAE (4,1 Md€) ;
- de la redevance sur les mines, de l'imposition forfaitaire sur les pylônes, de la taxe annuelle sur les éoliennes terrestres et maritimes ;
- ainsi que d'une partie du produit des IFER.

A titre facultatif, les communes peuvent instituer la TEOM, la taxe de balayage, la taxe sur les cessions à titre onéreux de terrains devenus constructibles et la taxe sur les friches commerciales.

Le nouvel article 1379- 0 bis du code général des impôts précise les ressources fiscales des différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre⁸⁴.

A noter également la création par la loi de finances pour 2010 d'une taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base, dont le produit est destiné au secteur communal.

⁸⁴ Les règles relatives aux ressources fiscales des syndicats, aux modalités d'application de la CFE et CVAE uniques et de répartition de la CVAE entre un EPCI à fiscalité additionnelle et ses communes membres ainsi que les modalités d'application de la CFE et CVAE de zone et de l'IFER sur les éoliennes sont définies aux articles 1609 *quater*, *nonies* C, *quinquies* BA et *quinquies* C du CGI.

Tableau n° 32 : Recettes fiscales du secteur communal avant et après la réforme

(en milliards d'euros)	avant	après
taxe d'habitation	11,1	16,7
taxe foncière sur les propriétés bâties	13,7	13,7
taxe foncière sur les propriétés non bâties (et taxe additionnelle)	0,8 -	0,8 0,1
taxe professionnelle	18,3	-
cotisation foncière des entreprises	-	5,9
cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	-	4,1
participation au titre du plafonnement VA	- 0,2	-
prélèvement sur la TP de France Télécom	- 0,6	0,1
transfert d'une partie des frais de gestion	-	1,0
sous-total 4 taxes	43,1	42,4
différence		- 0,7

Source : Association des Maires de France

Les IFR (0,4 Md€) et les dotations budgétaires (0,3 Md€) complètent le financement du secteur communal⁸⁵.

La répartition des recettes provenant des ménages et des entreprises en est très fortement changée, selon les données présentées par l'AMF. Les impôts ménages qui représentaient près de la moitié des quatre « vieilles » en constitueraient dorénavant les deux tiers (65,8 %).

Tableau n° 33 : Recettes fiscales du secteur communal avant et après la réforme (en %)

(en milliards d'euros)	avant	après
impôts sur les ménages (TH, TFB ménages, TFNB)	21,5	27,2
frais de gestion récupérés	-	0,7
total impôts sur les ménages	21,5	27,9
pourcentage impôts sur les ménages / total des 4 taxes	49,9 %	65,8 %
impôts sur les entreprises (TFB entreprises, TP, CLA ou CC)	21,6	14,2
frais de gestion récupérés	-	0,3
total impôts sur les entreprises	21,6	14,5
pourcentage impôts sur les entreprises / total des 4 taxes	50,1 %	34,2 %
impôts sur les ménages et sur les entreprises	43,1	41,4
frais de gestion récupérés	-	1,0
total impôts sur les ménages et les entreprises	43,1	42,4

Source : Association des Maires de France

S'agissant des **départements**, ils perçoivent :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (8,7 Md€), la part relevant précédemment des régions leur étant affectée ;
- une fraction de 48,5 % du produit de la CVAE (7,4 Md€) ;

⁸⁵ Le transfert de TASCOT, qui s'accompagne d'un prélèvement d'un montant équivalent sur la dotation de compensation de la part salaires de la TP perçue par la collectivité bénéficiaire, n'est pas pris en compte dans ce cadre.

- la redevance sur les mines ;
- une part des composantes IFR.

Ils peuvent également instituer une taxe pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

**Tableau n° 34 : Recettes fiscales des départements
avant et après la réforme**

(en milliards d'euros)	avant	après
taxe d'habitation	5,5	-
taxe foncière sur les propriétés bâties	6,8	8,7
taxe foncière sur les propriétés non bâties	0,1	-
taxe professionnelle	9,8	-
cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	-	7,4
participation au titre du plafonnement VA	- 0,7	-
prélèvement France Télécom	- 0,2	-
transfert d'une partie des frais de gestion	-	1,0
sous-total 4 taxes	21,3	17,1
différence		- 4,2

Source : Association des Maires de France

La différence de ressources en résultant (4,2 Md€) est largement compensée par le supplément de TSCA (2,8 Md€) et les droits de mutation transférés (0,7 Md€).

**Tableau n° 35 : Nouvelles recettes des départements à l'issue
de la réforme**

(en milliards d'euros)	après
supplément taxe spéciale sur les conventions d'assurances	2,8
dotations budgétaires supplémentaires	0,1
droits de mutation transférés	0,7
part IFR	0,6
	4,2

Source : Association des Maires de France

Dans le nouveau système, les **régions** et la collectivité territoriale de Corse ne disposent pour leur part plus d'impôts ménages, les parts régionales de TFPB et TFPNB étant supprimées au profit du secteur communal et des départements.

Elles ne bénéficient ainsi plus que d'impôts frappant les entreprises : un quart du produit de la CVAE (3,8 Md€) et la totalité des composantes IFR relatives au matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour le transport de voyageurs et aux répartiteurs principaux (0,7 Md€).

Tableau n° 36: Recettes fiscales des régions avant et après la réforme

(en milliards d'euros)	avant	après
taxe foncière sur les propriétés bâties	1,9	-
taxe foncière sur les propriétés non bâties	0,01	-
taxe professionnelle	3,3	-
cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	-	3,8
participation au titre du plafonnement VA	- 0,4	-
prélèvement France Télécom	- 0,1	-
sous-total taxes	4,7	3,8
différence		- 0,9

Source : Association des Maires de France

La différence de recettes fiscales (0,9 Md€) est principalement compensée par les IFR de précitées, les dotations ne comptant que pour 0,2 Md€.

5 - L'impact pour le budget de l'État

La réforme de la TP impacte nécessairement le budget de l'État, en particulier en 2010.

Au regard des hypothèses initiales du projet de loi de finances, le coût pour l'État était évalué à 11,6 Md€, dont une partie résultait du décalage d'un an du gain lié au paiement de l'IS.

Il sera actualisé et devrait être présenté lors de la première évaluation de la réforme, avant le 31 juillet 2010.

Il sera in fine payé par le contribuable national, en substitution du contribuable local, s'inscrivant dans le mouvement général précité de transfert de la charge fiscale locale sur le contribuable national. Si ce coût n'était pas soldé en 2010, il le serait de manière différée, via le déficit et la dette publics à moyen et long termes.

C - La révision des valeurs locatives cadastrales

La révision des valeurs locatives ne figurait pas dans le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement. Elle est pourtant jugée nécessaire par l'ensemble des acteurs, élus locaux et nationaux.

A cet égard, en mars 2009, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2009, un amendement avait été déposé en des termes identiques par Jean-Pierre Balligand et par Gilles Carrez, demandant qu'il soit « procédé à une révision générale des valeurs locatives des immeubles bâtis retenus pour l'assiette des impositions directes locales ».

Adopté en commission des finances contre l'avis du gouvernement, cet amendement a finalement été retiré en séance à la demande du gouvernement. Le ministre du Budget soulignait alors qu'un débat permettant d'« examiner toutes les solutions » aurait bien lieu dans les mois à venir puis devrait déboucher sur de nouvelles dispositions, initialement dans le cadre de la loi de finances pour 2010.

Cette question, pour laquelle des réunions techniques ont commencé, sera manifestement abordée en deux temps : une révision des valeurs locatives des locaux commerciaux en 2012, suivie en 2013 de celle des locaux d'habitation.

Annexes

Annexe 1 : Dispositions communes aux quatre « vieilles »

La gestion des impôts locaux directs est assurée par les services de la DGFIP, qui en déterminent l'assiette et le produit, en assurent le recouvrement et traitent le contentieux afférent, en contrepartie des frais d'assiette et de recouvrement (FAR). Les collectivités territoriales votent le taux applicable et perçoivent le produit de l'impôt ainsi établi.

I - Assiette des impôts locaux directs

A - Valeur locative cadastrale

La valeur locative cadastrale (VLC), déterminée par le centre des finances publiques territorialement compétent, correspond au loyer normal que le bien était susceptible de produire à la date de référence de la dernière révision intervenue, soit les 1^{ers} janvier 1970 pour les propriétés bâties et 1961 pour les propriétés non bâties⁸⁶.

La VLC des **propriétés à usage d'habitation** (32 millions de locaux) est déterminée par comparaison avec celle de locaux de référence⁸⁷. Treize étapes⁸⁸ sont suivies : classement dans une catégorie en fonction des éléments de confort associés, calculs des surfaces pondérées comparative et nette, obtention d'une équivalence superficielle, pondérations successives. La surface pondérée totale ainsi déterminée, multipliée par le tarif de la catégorie correspondante, donne la VLC 1970.

⁸⁶ La dernière révision générale résulte de la loi n° 68-108 du 2 février 1968 et du décret n° 69-1279 du 28 novembre 1969.

⁸⁷ Ils sont choisis dans la commune pour chaque nature et catégorie de locaux.

⁸⁸ Cour des comptes, rapport annuel 2009, « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État ».

Les **locaux commerciaux** sont évalués, pour 5,7 % du parc, au moyen des baux donnés en location à des conditions de prix normales, au 1^{er} janvier 1970. A défaut, pour plus de 90 % du parc, s'applique la méthode de la comparaison. Enfin, la VLC est obtenue par appréciation directe, à partir de la valeur vénale du local, affectée d'un taux d'intérêt.

Les **établissements industriels**, pour plus de 171 000 d'entre eux, relevaient en 2007 de la méthode comptable⁸⁹. Elle repose sur le prix de revient des immobilisations imposables, éventuellement revalorisé selon un taux d'intérêt⁹⁰ et fait intervenir, pour les équipements et biens mobiliers (EBM), leur durée d'amortissement et date d'acquisition.

Tableau n° 37 : Détermination de la valeur locative des équipements et biens mobiliers

Durée d'amortissement des biens	Catégorie de biens	Mode de calcul de la valeur locative
Supérieure ou égale à 30 ans	Acquis ou créés avant le 1 ^{er} janvier 1976	Prix de revient * 9 %
	Acquis ou créés à compter du 1 ^{er} janvier 1976	Prix de revient * 8 %
Inférieure à 30 ans	Appartenant au redevable ou faisant l'objet d'un contrat de crédit bail	Prix de revient * 16 %
	EBM dont le redevable est locataire	Loyer dû au cours de la période de référence, s'il est normal (*)

(*) Un loyer normal est compris dans une fourchette de 20 % autour du prix de revient * 16 %

Source : *Rapport définitif de la Commission de réforme de la taxe professionnelle*

A défaut, la méthode particulière s'applique, les établissements industriels étant évalués comme des locaux commerciaux.

La VLC des **propriétés non bâties** résulte d'un tarif d'évaluation établi dans chaque commune par nature de culture ou de propriété, et éventuellement par classe. L'instruction du 31 décembre 1908 prévoit 13 catégories de propriétés non-bâties ou cultures⁹¹. La VLC moyenne à l'hectare est obtenue à partir des baux normaux en cours dans la commune à la date de la révision ou, à défaut, déterminée par comparaison, d'après la valeur vénale puis enfin par appréciation directe.

⁸⁹ Applicable lorsque les bâtiments et terrains industriels figurent à l'actif du bilan du propriétaire ou de l'exploitant, celui-ci étant soumis au régime du bénéfice réel.

⁹⁰ Soit 8 % pour les sols et terrains et 12 % pour les constructions et autres installations soumises à la taxe foncière.

⁹¹ Terres (1), prés et prairies naturels, herbages et pâturages (2), vergers et cultures fruitières d'arbres et d'arbustes (3), vignes (4), bois, aulnaies, saussaies, oseraies (5), landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues (6), carrières, ardoisières, sablières, tourbières (7), lacs, étangs, mares, abreuvoirs, fontaines, canaux non navigables et dépendances, salins, salines et marais salants (8), jardins autres que jardins d'agrément et terrains affectés à la culture maraîchère, florale et d'ornementation, pépinières (9), terrains à bâtir, rues privées (10), terrains d'agrément, parcs, jardins, pièces d'eau (11), chemins de fer, canaux de navigation et dépendances (12), sols des propriétés bâties et des bâtiments ruraux, cours et dépendances (13).

B – Détermination de la cotisation d'impôt

La VLC, déterminée selon les règles précitées, est actualisée en valeur 1980, unique **actualisation** applicable aux rôles de TF⁹² et TH. Cette valeur est depuis **revalorisée** par un taux annuel voté en loi de finances, afin de tenir compte de l'évolution des loyers.

Pour les immeubles bâtis, la VLC est divisée par deux, alors que pour les propriétés non bâties, un abattement forfaitaire de 20 % prend en compte les frais de fermage et de non location⁹³. Le **revenu cadastral** ainsi déterminé, multiplié par le taux voté par chaque collectivité territoriale, donne la cotisation d'impôt.

II - Règles de liaison entre les taux

Afin d'éviter une dispersion et une hétérogénéité trop grandes des taux sur le territoire national, le législateur a prévu un certain nombre de règles encadrant l'évolution des taux des impôts locaux directs entre eux et plafonnant ces évolutions par rapport à une référence nationale. Les collectivités locales, et notamment les EPCI à TPU, bénéficient toutefois de nombreux assouplissements juridiques leur permettant de moduler la pression fiscale en fonction de leur situation.

III - Gestion de l'impôt

A - Obligations déclaratives, mises à jour, annualité et territorialité

Les impôts locaux n'étant pas déclaratifs, la VLC n'est pas recalculée tant que les caractéristiques du bien ne sont pas réputées avoir changé. En revanche, les changements physiques modifiant l'état de l'immeuble au 1^{er} janvier de l'année d'imposition sont pris en compte. Ainsi, les constructions nouvelles, changements de consistance ou d'affectation des propriétés doivent être déclarés dans les 90 jours de leur réalisation définitive. Les changements de caractéristiques

⁹² La valeur locative des immeubles dans les départements d'outre-mer (DOM) étant calculée en fonction des conditions de marché de 1975, l'actualisation de 1980 n'a pas eu lieu ; en revanche, les revalorisations annuelles s'appliquent.

⁹³ A l'exception des biens soumis à la TF, compris dans l'assiette de la TP.

physiques ou d'environnement sont en revanche constatés d'office, lorsque la modification en découlant est de plus d'un dixième de la VLC.

Au regard du principe d'annualité, la taxe est due par le redevable au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, pour l'année entière. Ce principe admet toutefois des aménagements en matière de TP⁹⁴.

Les impôts locaux sont établis dans chaque commune où le redevable dispose de biens, des règles précisant en TP les modalités de calcul pour les EBM. Les recettes réalisées dans plusieurs communes sont réparties par les redevables, sous leur propre responsabilité.

B - Contentieux, contrôle et recouvrement

Le **contentieux** des impôts locaux relève soit du centre des impôts foncier⁹⁵, soit du centre des finances publiques⁹⁶. En 2008, les taxes foncières (279 628 réclamations contentieuses) et la taxe d'habitation (926 435) sont notablement moins contestées que l'IRPP (1,323 million de demandes). En revanche, le taux de contentieux de la TP (11,8 %) est nettement plus fort que celui de l'impôt sur les sociétés (6 %), même en neutralisant le plafonnement à la valeur ajoutée (7,9 %). La DGFIP a reçu 434 111 réclamations, dont 143 870 au titre du PVA.

Pour rectifier les erreurs, la DGFIP dispose des rôles particuliers (si l'insuffisance résulte du défaut ou de l'inexactitude de la déclaration du propriétaire) et supplémentaires (pour les autres insuffisances d'imposition, résultant notamment d'une erreur du service).

Au titre du **contrôle fiscal**, en 2008, le contrôle sur pièces a porté principalement sur la TH, pour un montant de droits rappelés de 195 M€. Les droits rectifiés au titre du contrôle fiscal externe (696 M€) relevaient principalement de la TP (642 M€), au titre du redressement portant sur la VLC des EBM (197 M€) et des biens passibles de TF (177 M€), de la défaillance déclarative (66 M€) et des problématiques de champ d'application (51 M€). Les rectifications de TH étaient marginales (1 M€), alors qu'en matière de TF, elles atteignaient 53 M€, avec pour principal motif de redressement leur rehaussement pour les établissements industriels (46 M€).

⁹⁴ Création d'établissement, cessation définitive et transfert d'activité.

⁹⁵ Réclamations portant sur l'évaluation, une erreur d'identité du contribuable ou la prise en compte d'un événement exceptionnel.

⁹⁶ Réclamations relatives aux dégrèvements suite à vacance ou inexploitation d'immeubles, aux exonérations et dégrèvements liés au revenu du contribuable, aux évaluations des EBM lorsque la méthode comptable a été retenue, ou erreurs d'attribution, décomptes de personnes à charge en TH.

Les impôts locaux sont **recouvrés** par la DGFIP⁹⁷, avec des taux de recouvrement en 2008, qui s'échelonnent de 80,5 % (TP) à 95,2 % (TH), voire 97 % (TF). Les particuliers peuvent opter, pour la TH et les TF, pour un prélèvement mensuel ou à l'échéance, ou recourir au télépaiement. En matière de TP, les entreprises peuvent également acquitter cet impôt, sur demande, par prélèvements mensuels. Celles qui relèvent de la DGE, l'acquittent auprès de celle-ci par télé-règlement et peuvent faire de même, sur option, en matière de TF.

Le coût d'intervention, communiqué par la DGFIP, était en 2008 de 1,271 Md€, soit 582,3 M€ au titre de la TH, 393,4 M€ pour les TF et 295,6 M€ pour la TP. A titre de mémoire, le coût d'intervention pour l'ensemble des impôts est de 4 470 M€ en 2008.

Enfin, en contrepartie de la gestion des impôts locaux, l'État percevait, jusqu'en 2009, 8 % du montant des taxes perçues par les collectivités territoriales et leurs groupements [4,4 % pour les FAR de l'impôt foncier et 3,6 % pour les dégrèvements et admissions en non valeur]. Ces frais étaient portés à 9 % du montant pour les taxes perçues au profit des autres établissements publics et organismes divers, et oscillaient, pour la TH, entre 4,4 % pour les résidences principales et 8 % pour les résidences secondaires. Ils sont ramenés à 3 % par la LFI pour 2010, qui institue également un prélèvement supplémentaire de 1,5 % applicable à la TH due pour les résidences secondaires.

⁹⁷ Trésorerie pour les particuliers et entreprises, à l'exception des grandes entreprises pour lesquelles une Direction de même nom est dédiée (DGE).

Annexe 2 : La taxe professionnelle

La taxe professionnelle a remplacé en 1975 la patente, impôt révolutionnaire, créé par le décret-loi des 2 et 17 mars 1791. La loi du 29 juillet 1975 créant cette imposition a depuis été modifiée 68 fois, antérieurement à la réforme introduite par la LFI pour 2010.

Cet impôt, qui reste en 2008 la première ressource fiscale des collectivités territoriales, se caractérise par une forte concentration des contribuables. La part prise en charge par l'État est par ailleurs croissante, en raison des dégrèvements et exonérations accordés.

I - Le champ d'application, large, de la taxe professionnelle assujettit 3,6 millions de contribuables, que le jeu des exonérations réduit à 2,7 millions de redevables

A - Un champ d'application large

La taxe professionnelle est « due chaque année par les personnes physiques ou morales qui exercent habituellement une activité professionnelle non salariée » (*article 1447-I du code général des impôts – CGI*). Cette définition emporte quatre conditions simultanées, quant à l'activité qui doit être exercée à titre habituel, avoir un caractère professionnel, dans un but lucratif, sans donner lieu au versement d'un salaire, en France métropolitaine ou dans les DOM.

Sans conséquence quant à la personne imposable, cette définition assujettit 3,6 millions de personnes à la taxe professionnelle.

B - Des exonérations nombreuses

Le jeu des diverses exonérations réduit ce nombre à 2,7 millions.

1 - Les exonérations catégorielles sont de deux natures

Sont expressément exonérés **l'État, les collectivités territoriales** et leurs établissements publics pour leurs activités à caractère culturel, éducatif, sanitaire, social ou sportif, ou de gestion des ports⁹⁸. Sont également exonérés les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et les sociétés mutualistes, dans leur champ de compétence.

S'agissant du **secteur privé**, sont exonérés de manière permanente les activités agricoles⁹⁹, artisanales, minières, libérales (sages-femmes...), de presse, d'enseignement privé, de locations en meublé et de « petit métier », ainsi que le secteur coopératif. Les activités artistiques ou intellectuelles peuvent être exonérées de plein droit (artistes, auteurs, compositeurs...) ou sur délibérations des collectivités territoriales (cinémas, théâtres...). Enfin, à titre temporaire, sont exonérées certaines professions (médecins et auxiliaires médicaux, vétérinaires ruraux), les micro-entrepreneurs et jeunes entreprises innovantes, les établissements publics administratifs d'enseignement supérieur ou de recherche, ainsi que certaines installations de protection de l'environnement.

2 - Les exonérations territoriales sont de trois natures

En premier lieu, de nombreuses exonérations, relatives à la **politique d'aménagement du territoire** concernent les zones d'aménagement du territoire (ZAT)¹⁰⁰, territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), zones de revitalisation rurale (ZRR), zones urbaines sensibles (ZUS) et bassins d'emplois à redynamiser (BER). Sous conditions d'effectifs et d'investissement, les créations, extensions ou décentralisations d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique ou de services de direction, d'études d'ingénierie et d'informatique¹⁰¹ emportent une exonération de cinq ans. Les créations ou reprises d'activités artisanales ou commerciales en ZRR relèvent du même dispositif. De plein droit, les exonérations, qui portent

⁹⁸ A l'exception des ports de plaisance.

⁹⁹ Concernant 622 000 entreprises en 2003, elle est la plus importante en nombre.

¹⁰⁰ Réunion des zones à finalité régionale (AFR) et des zones d'aides à l'investissement des petites et moyennes entreprises (PME).

¹⁰¹ Ainsi que les reconversions dans ce même type d'activité et les reprises d'établissement en difficulté exerçant ces activités.

sur l'augmentation des bases découlant des investissements précités, sont compensées par l'État. A titre facultatif, les collectivités territoriales peuvent exonérer, les mêmes opérations si elles interviennent dans les ZAT précitées, les ZAT industrielles ou les TRDP. Ce dispositif peut être étendu aux petites et moyennes entreprises (PME) en ZAT tertiaire.

La **politique de la ville** prévoit également de nombreuses exonérations, pour les entreprises implantées ou qui s'installent dans les zones en relevant. De plein droit, de cinq ans, elles concernent des opérations de créations, extensions d'établissements, transferts, voire changements d'exploitants, réalisées en zones de redynamisation urbaine (ZRU), zones franches urbaines (ZFU), en BER et en zones de restructuration de défense (ZRD). Sur délibérations, les collectivités territoriales peuvent également exonérer, les créations ou extensions d'établissements, quelle que soit la nature de l'activité exercée, réalisées dans les ZUS, ZRU et ZFU.

Les exonérations relevant des politiques d'aménagement du territoire et de la ville, dans les ZFU, ZRU et ZRR, ont été compensées par l'État, aux collectivités territoriales, à hauteur de 99 M€ en 2008.

Enfin, le **régime fiscal de la Corse** emporte des exonérations spécifiques¹⁰², pour les établissements situés dans la zone franche de Corse¹⁰³ et les PME qui procèdent, à compter du 1^{er} janvier 2002, à une création d'établissement ou à des investissements. Ces exonérations ont donné lieu à une compensation de 71,1 M€ en 2008.

II - L'assiette, à l'origine multiple, repose de plus en plus sur la valeur ajoutée

A - La taxe professionnelle repose sur deux assiettes

Héritière de la patente, l'assiette de la TP était constituée, pour l'ensemble des redevables, d'une fraction des salaires. S'ajoutent, de manière exclusive une fraction des recettes, pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC), agents d'affaires et intermédiaires de commerce employant moins de cinq salariés et non soumis à l'IS ou la valeur locative des biens passibles de taxe foncière (VLF) et des EBM,

¹⁰² Outre le fait que les établissements situés en Corse sont exonérés de TP pour les parts (totales) des deux départements et de la collectivité territoriale de Corse.

¹⁰³ Ce dispositif concerne les établissements existant au 1^{er} janvier 1997 et les créations et extensions d'établissement intervenues entre cette date et le 31 décembre 2001.

pour les redevables autres que ceux précités, dont le CA TTC excède, selon le cas 61 000 €¹⁰⁴, ou 152 000 €. Le schéma d'imposition était en 2009 le suivant.

Tableau n° 38 : Schéma d'imposition à la taxe professionnelle

J'exerce une activité :	Mon bénéfice est taxé à :	J'emploie moins de 5 salariés	Mon CA est supérieur à 61 000 € (prestations de services) ou 152 000 € (ventes)	Je suis taxé à la TP sur :
Commerciale, industrielle, artisanale			Oui	VLF + EBM
			Non	VLF seule
Non commerciale ou d'agent d'affaires / intermédiaire de commerce	Impôt sur le revenu	Oui		VLF + recettes
		Non	Oui	VLF + EBM
	Impôt sur les sociétés	Non	Non	VLF seule
			Oui	VLF + EBM
			Non	VLF seule

Source : Rapport définitif de la commission de réforme de la taxe professionnelle

Utilisées pour les besoins de la profession, les **immobilisations** doivent être à la disposition de l'entreprise. Leur valeur locative est la somme des VLF et EBM, telles que calculées selon les précisions apportées à l'annexe 1. Deux abattements, exclusifs l'un de l'autre, s'appliquent : un abattement fixe (3 800 €), au titre de l'établissement principal, pourvu que l'entreprise en ait bénéficié en 1982, ou un abattement dégressif¹⁰⁵. Par ailleurs, certains biens sont expressément exonérés¹⁰⁶ ou bénéficient d'une délibération en ce sens des collectivités territoriales¹⁰⁷. S'appliquent également des abattements à la base aux usines nucléaires et aéroports, matériels agricoles, installations anti-pollution, entreprises saisonnières et à l'activité de manutention portuaire.

La TP est également acquittée par 444 000 redevables, sur la base de leurs **recettes**¹⁰⁸, pour un montant net de 0,9 Md€ en 2008. Les allégements au profit des professions libérales (diminution du taux applicable de 9 % en 2003 à 8 % en 2004, puis 6 % depuis 2005) ont été compensés par l'État, pour un montant de **362,3 M€ en 2008**.

¹⁰⁴ Prestataires de services, titulaires de BNC, agents d'affaires et intermédiaires de commerce employant au moins cinq salariés.

¹⁰⁵ Il concerne les contribuables devenus imposables depuis 1983, lorsque leurs recettes annuelles sont comprises entre la limite d'exonération des EBM et le double de cette limite ; il s'applique au niveau de chaque établissement.

¹⁰⁶ Immobilisations et EBM utilisés pour l'irrigation, lignes, câbles et canalisations extérieurs aux établissements et leurs supports (pylônes), œuvres d'art acquises dans le cadre de la loi mécénat, pièces de rechange et pièces de sécurité.

¹⁰⁷ Installations de désulfuration et certaines installations de stockage de gaz liquéfié.

¹⁰⁸ Recettes encaissées ou réalisées, TTC, dont sont exclus les honoraires, courtages et commissions rétrocédés, ainsi que les plus-values professionnelles.

L'assiette ainsi déterminée fait l'objet, pour l'ensemble des redevables, d'un **abattement général à la base**, de 16 %. Le coût de ce dispositif était en 2008 de 601,3 M€. S'appliquent également des réductions pour les entreprises de transport et de pêche maritime, le secteur de diffusion de la presse écrite et les entreprises situées en Corse.

B - La valeur ajoutée joue un rôle croissant

La suppression de la fraction « salaires », de 1999 à 2003, a conduit à renforcer l'importance de l'assiette « EBM ».

En effet, à l'origine déterminé de telle manière que les salaires représentent environ la moitié des bases, le coefficient (20 %) avait été ramené à 18 % par la LFR de 1982. La suppression définitive de la part « salaires » sur cinq ans, prévue par la LFI pour 1999, a modifié la répartition de la charge fiscale et concentré la base d'imposition sur les EBM. Cette dernière, qui représentait 51 % de la base brute de taxe professionnelle en 1998, a atteint près de 80 % en 2008.

Tableau n° 39 : Part des différentes composantes de la base brute de taxe professionnelle de 1998 à 2008 en pourcentage

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Valeur locative des immeubles	12,5	13,4	14	14,8	16	17	17,2	17,4	17,5	17,6	17,7
Valeur locative matériels et outillages	51	55,5	58,7	63,5	70,6	79	79,3	80	79,9	79,8	79,7
Part des salaires	33,3	27,7	23,7	17,8	9,2	0	0	0	0	0	0
Part des recettes	3,2	3,4	3,6	3,9	4,2	4	3,5	2,6	2,6	2,6	2,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : *Observatoire des finances locales*, « *Les finances des collectivités locales en 2009* »

Ce faisant, les critiques selon lesquelles la TP pesait sur les investissements se sont renforcées. Cette situation a conduit à l'encadrement du poids de cet impôt par la valeur ajoutée (VA).

En effet, **la VA a été prise en compte très tôt**. La loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 limitait l'imposition à 8 % de cet agrégat et la loi du 10 janvier 1980 envisageait de substituer intégralement cette assiette aux bases existantes. Toutefois, cette dernière n'est jamais entrée en vigueur.

Par la suite, le taux initial a été réduit à plusieurs reprises et a également connu une progressivité¹⁰⁹. Par ailleurs, la LFI pour 1996 a fait reposer le dégrèvement dorénavant sur le taux en vigueur en 1995, faisant ainsi supporter aux entreprises, et non plus à l'État, les hausses de taux.

¹⁰⁹ Introduite par la LFI pour 1995 : s'appliquait un taux de 3,8 % pour les entreprises dont le CA était compris entre 21,350 M€ et 76,225 M€, et de 4 % au delà.

Enfin, selon les dispositions de **l'article 85 de la LFI pour 2006**, les cotisations des entreprises, calculées sur le taux de l'année courante, ne pouvaient excéder 3,5 %¹¹⁰ de leur VA, l'État finançant pour l'essentiel la part du dégrèvement correspondant à la différence entre la cotisation de TP qui découlerait des taux applicables en 2005¹¹¹ et le montant correspondant au plafonnement. La réforme visait à responsabiliser les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre, en les associant au coût du dégrèvement accordé. Ils financent, en effet, depuis 2007 la part correspondant aux hausses de taux décidées depuis 2005 (« ticket modérateur ») et ne bénéficient, dans ce cas, que du supplément de recettes à la charge des entreprises non plafonnées.

Le coût de ce dégrèvement était pour l'État de 8,56 Md€ en 2008, la participation des collectivités étant estimée à 765 M€. En 2009, le pourcentage de bases plafonnées oscille entre 37,2% pour les communes et 43,3% pour les EPCI à TPU.

Enfin, la loi de finances pour 1996 a institué une **cotisation minimale de taxe professionnelle (CMTP)** pour les grandes entreprises, au CA supérieur à 7,6 M€, assise également sur la VA. Son taux, initialement de 0,35 %, a été relevé progressivement, pour compenser en partie les effets de la suppression de la part salariale, et fixé à 1,5 % depuis 2001. Acquittée par 20 500 entreprises en 2008, cette imposition a compté pour 4,9 Md€ ou 16,1 % de la TP nette.

III – Dégrèvements, crédits d'impôt, cotisations minimum et de péréquation parachèvent le régime de la taxe professionnelle

Le dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN) a été mis en œuvre en deux temps. La loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, complétée par la loi de finances pour 2005, a créé un dispositif transitoire de dégrèvement¹¹². L'article 85 de la LFI pour 2006 l'a pérennisé, en supprimant toute restriction relative à la période de réalisation des investissements. Enfin, la LFR

¹¹⁰ Réduit pour les entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers, à 1,5 %.

¹¹¹ Dans la limite des taux 2005 majorés de 5,5 % pour les communes et les EPCI, de 7,3 % pour les départements, et de 5,1 % pour les régions.

¹¹² Étaient exonérées de la cotisation de TP établie au titre des années 2005, 2006 et 2007, les immobilisations corporelles qui, à la date de leur création ou de leur première acquisition, intervenue entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2005, étaient éligibles au dispositif d'amortissement dégressif.

pour 2008 a prévu un dégrèvement permanent pour les EBM, à l'exclusion des biens passibles de TF, créés ou acquis entre le 23 octobre 2008 et le 31 décembre 2009. Le coût du DIN, de 1,512 Md€ en 2008, est entièrement pris en charge par l'État.

Des **dégrèvements spécifiques** réduisent la cotisation due pour les entreprises utilisant des véhicules routiers, les entreprises de transport sanitaire terrestre (ambulances) et les armateurs. Le dégrèvement « transports » a eu un coût de 300 M€ en 2008.

Des crédits d'impôt ont également été mis en œuvre, pour les territoires particulièrement touchés par les **restructurations industrielles ou du secteur de la défense**.

Enfin, la **cotisation minimum** est déterminée à partir de la TH théorique de l'année précédente d'un logement de référence retenu par le conseil municipal après avis de la commission des impôts directs. La **cotisation de péréquation** est, pour sa part, due à raison des établissements situés dans une commune où le taux global d'imposition est inférieur au taux moyen national de l'année précédente.

IV – Ces dispositions ont conduit l'État (c'est-à-dire le contribuable national) à prendre en charge une part croissante de la taxe professionnelle

La taxe professionnelle nette, **à la charge des entreprises**, était de 26,1 Md€ en 2008.

Impôt concentré¹¹³, il est acquitté, pour plus de la moitié de son montant, sur la base d'un dispositif assis sur la VA : 37,9 % au titre du PVA et 16,1 % de celui de la CMTP.

¹¹³ Le rapport de la commission de réforme de la taxe professionnelle précisait, à partir des données 2003, que 10 % des entreprises payaient 90 % de la TP nette, un pourcent en acquittait 70 % et 0,3 % (soit 1 700 entreprises) en payaient la moitié.

Tableau n° 40 : Distribution des bases d'imposition

Population associée à chaque base d'imposition (en 2008)	Nombre d'entreprises ⁽¹⁾	En % du nombre total	Montant de TP nette ⁽²⁾ en Md€	En % du montant total
Contribuables imposés sur la base minimum (sur la base d'un local de référence choisi par la commune)	1,041	35,0%	0,4	1,4%
Contribuables imposés sur leurs recettes (titulaires de bénéfices non commerciaux employant moins de cinq salariés)	0,444	14,9%	0,9	3,5%
Contribuables imposés sur les seules valeurs locatives foncières (essentiellement commerçants et artisans dont le chiffre d'affaires est inférieur à 152 500 €)	0,296	9,9%	0,2	0,8%
Contribuables soumis à la cotisation minimale (entreprises dont le CA est supérieur à 7,6 M€ et la TP inférieure à 1,5 % de leur VA)	0,0205	0,7%	4,9	16,1%
Contribuables plafonnés à 3,5 %, 3,8 % ou 4 % de leur VA ⁽³⁾	0,155	5,2%	9,2	37,9%
Autres contribuables (imposés sur l'ensemble de leurs immobilisations et ni plafonnés, ni soumis à la cotisation minimale)	1,0195	34,3%	10,5	40,3%
Total	2,976	100%	26,1	100%

(1) Ensemble des redevables, dont les associations passibles de la TP, les EPIC, les loueurs en meublé, etc.

(2) TP à la charge de l'entreprise, diminuée des dégrèvements, dont le PVA et majorée du supplément au titre de la CMTF.

(3) Taux de plafonnement, de 3,8 % ou 4 % pour les PVA obtenus en 2008 au titre d'une année d'imposition antérieure à 2007.

Source : Direction générale des finances publiques

La TP est la première ressource fiscale des collectivités territoriales. Ce sont principalement les groupements à fiscalité propre (43,2 %) et les départements (31,1 %) qui bénéficient de la taxe professionnelle.

Tableau n° 41 : Produits votés en 2008 (en M€)

Produit voté (2008)	Taxe professionnelle	4 "vieilles"
Communes	4 116	26 293
Syndicats intercommunaux à contributions fiscalisées	49	232
Groupements à fiscalité propre	12 134	13 014
Communes et groupements	16 299	39 539
Départements	8 738	19 599
Régions	3 047	4 789
Ensemble des collectivités de métropole	28 085	63 927

Source : Guide statistique de la Fiscalité Directe Locale 2008

Par ailleurs, toutes collectivités confondues, la TP représente 13,4 % de leurs recettes mais la part principale (44,1 %) des quatre « vieilles » ou encore 27,3 % du produit de la fiscalité locale.

Tableau n° 42 : Taxe professionnelle rapportée aux principaux agrégats locaux

	Secteur communal	Départements	Régions	Ensemble des collectivités de métropole
TP / 4 "vieilles"	41,5%	44,7%	63,7%	44,1%
TP / fiscalité directe locale	32,6%	44,6%	63,7%	36,7%
TP / fiscalité locale	29,7%	24,5%	28,8%	27,3%
TP / recettes de fonctionnement	17,0%	15,9%	15,2%	17,3%
TP / recettes totales	13,4%	14,0%	12,3%	13,4%

Source : Guide statistique de la Fiscalité Directe Locale 2008

Enfin, l'État (c'est-à-dire le contribuable national) acquitte près de la moitié de la taxe professionnelle. En 2008, les compensations et dégrèvements, pris en charge par l'État, ont coûté 13,319 Md€, soit 46,9 % du produit voté, en hausse de dix points par rapport à 1999.

Tableau n° 43 : Compensations et dégrèvements acquittés par l'État depuis 2001

Taxe professionnelle	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Suppression progressive de la part "salaires"	5 307	7 837	8 941			-		
Plafonnement du taux de 1983	61	57	55	53	50	47	46	38
+ Réduction des salaires imposés	311	289	280	271	253	225	200	155
+ Allègement de 16% des bases	1 206	1 194	1 130	1 084	919	848	750	601
= Dotation de compensation de la taxe professionnelle (sous enveloppe globale)	1 578	1 540	1 465	1 409	1 222	1 120	996	794
Réduction de base pour créations d'établissement	50	61	64	61	66	65	69	62
Allègement Corse	66	63	50	63	61	63	64	67
Investissement PME Corse						2	3	4
Exonération zones ZRR-ZRU-ZFU	132	105	107	91	89	87	88	99
Exonération au titre de certaines activités équestres	-	-	-	-	2	2	2	1
Réduction progressive de la fraction des recettes	-	-	104	219	452	464	476	362
Compensations versées par l'Etat	7 133	9 606	10 732	1 842	1 894	1 804	1 698	1 390
Plafonnement valeur ajoutée	5 651	5 310	6 207	5 478	5 891	6 468	5 975	8 560
Allègement transitoire	1	0	0	0	101	108	188	143
Dégrèvement transports	30	31	31	70	129	263	291	300
Dégrèvement pour investissements nouveaux	-	-	-	-	24	746	1 442	1 512
Autres dégrèvements	-	-	-	1 111	1 112	1 293	1 263	1 414
Dégrèvements	5 681	5 341	6 238	6 659	7 257	8 877	9 159	11 929
Contributions de l'Etat	12 814	14 947	16 970	8 465	9 151	10 681	10 857	13 319
Pourcentage des recettes hors PVA prises en charge par l'Etat	42,5%	48,6%	46,3%	35,8%	36,5%	40,0%	40,0%	46,9%

Source : Observatoire des finances locales, « Les finances locales en 2009 »

Annexe 3 : La taxe d'habitation

Troisième impôt local en masse (15,534 Md€ en 2008), la taxe d'habitation est perçue au profit du secteur communal et des départements, la part régionale ayant été supprimée en 2000.

Impôt local, la taxe d'habitation est également un impôt fortement personnalisé, et par là davantage national depuis une quinzaine d'années, en raison des exonérations et dégrèvements liés au revenu du contribuable.

I – La détermination de la cotisation due donne à la taxe d'habitation un caractère local

La TH est due par toute **personne physique ou morale** qui **dispose**¹¹⁴ des locaux suivants au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. L'occupation du logement et la base d'imposition (VLC desdits locaux) donnent ainsi à la TH un caractère indéniable d'imposition locale.

Les **locaux meublés**, affectés à l'habitation, et leurs dépendances¹¹⁵ ainsi que les locaux, à usage privatif¹¹⁶, occupés par des personnes morales privées ou par des personnes publiques¹¹⁷, sont soumis à la TH. En outre, depuis 2007, les logements vacants depuis plus de cinq ans peuvent être soumis à la TH par délibérations des communes dans lesquelles la taxe sur les logements vacants n'est pas applicable.

¹¹⁴ L'occupation peut être ou non effective, mais doit être privative.

¹¹⁵ Tout local ou terrain qui, en raison de leur proximité, aménagement ou destination, peuvent être regardés comme étant rattachés à l'habitation, même sans être contigus.

¹¹⁶ Non soumis à la TP.

¹¹⁷ Organismes de l'État et les collectivités territoriales ainsi que par certains établissements publics ne présentant pas de caractère industriel ou commercial.

Sont en revanche **exonérés** les locaux passibles de la TP, lorsqu'ils ne font pas partie intégrante de l'habitation personnelle du redevable, les locaux destinés au logement des élèves et étudiants¹¹⁸ ou servant aux exploitations rurales et les bureaux des fonctionnaires publics. Les locaux situés dans les immeubles collectifs, issus de la transformation de locaux commerciaux et industriels, sont également exonérés, dans certaines ZUS. Enfin, dans les ZRR, les gîtes ruraux, meublés de tourisme et chambres d'hôtes peuvent être exonérés par délibération des communes.

Sont également **exonérés** les établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance (universités, hôpitaux publics...) ainsi que le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les centres de gestion de la fonction publique territoriale. De même, ne sont pas redevables de la TH les membres du corps diplomatique et consulaire de nationalité étrangère, certains hauts fonctionnaires des organisations internationales établies en France ainsi que les représentants nationaux auprès de ces organisations, pour leur résidence officielle (sous réserve de réciprocité). Enfin, les personnes physiques reconnues indigentes par la commission communale des impôts directs, après avis conforme du représentant de l'administration fiscale, n'acquittent pas la TH.

II – La prise en compte des revenus du contribuable donne à la taxe d'habitation un caractère national

A - Au titre de l'habitation principale, quatre abattements, dont un seul obligatoire, sont applicables

L'abattement pour charges de famille, obligatoire pour la résidence principale, est égal à 10 % de la VLC moyenne des habitations pour chacune des deux premières personnes à charge et à 15 % pour chacune des personnes à charge suivantes¹¹⁹. Trois abattements spécifiques à l'habitation principale s'appliquent, sur délibérations des collectivités : l'abattement général facultatif à la base, au taux de 5 %, 10 %, ou 15 % de la VLC moyenne des habitations situées dans le ressort de la collectivité concernée, l'abattement spécial facultatif en faveur des personnes de condition modeste, dans les mêmes conditions et

¹¹⁸ Dans les écoles et pensionnats ou les résidences universitaires (sous conditions).

¹¹⁹ Ces taux peuvent être portés par les collectivités territoriales à 15 ou à 20 %, pour le premier, et à 20 ou à 25 %, pour le second.

l'abattement spécial facultatif en faveur des personnes invalides, au taux de 10 %.

B - Les exonérations et dégrèvements spéciaux relèvent davantage d'une politique nationale d'allègement de l'impôt

Si les abattements précités prennent en compte la situation de famille et pour certains le revenu des contribuables, ils ne modifient pas la matière imposable (l'occupation du logement) alors que les exonérations et dégrèvements suivants relèvent d'une politique nationale d'allègement de la charge fiscale du contribuable.

Le point de départ de cette politique est le vote dans le **collectif budgétaire de juin 1982** d'un dégrèvement total de TH pour les personnes âgées de plus de 60 ans, non imposables à l'IRPP. Ce lien, qui a entraîné une forte augmentation du nombre des dégrevés chaque fois que des mesures d'allègement de l'IRPP ont été prises, n'a été définitivement rompu qu'en 2000, les dégrèvements partiels de TH étant remplacés par un dispositif de plafonnement de la cotisation.

Sont ainsi **exonérés ou dégrevés totalement** de la TH afférente à leur habitation principale les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité¹²⁰, les personnes atteintes d'une invalidité ou d'une infirmité les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence et les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), les personnes de plus de 60 ans et les veufs ou veuves. Le dispositif en faveur des personnes de condition modeste a eu un coût de **1,227 Md€ en 2008**.

S'agissant du dégrèvement accordé au titre du **RMI**, seuls les contribuables des DOM¹²¹ étaient dégrevés d'office en 2009 de la totalité de la TH pour leur habitation principale. Ce dispositif a donné lieu à une contribution de l'État de **367 M€ en 2008**.

Enfin, les contribuables, pour lesquels les mesures précitées ne s'appliquent pas, qui ont disposé de faibles revenus l'année précédente, sont **dégrevés d'office** de la taxe afférente à leur habitation principale pour la fraction de leur cotisation excédant un seuil¹²². Ce dispositif était

¹²⁰ Seules exceptions aux conditions de ressource.

¹²¹ En métropole, en 2009, un dispositif de transition a maintenu ce dégrèvement.

¹²² Pour 2009, les revenus 2008 ne devaient pas excéder 23 133 € pour la première part de quotient familial, majorée de 5 405 € pour la première demi-part supplémentaire et 4 253 € à compter de la seconde.

en 2008, de loin, le plus important des compensations de l'État, en matière de TH : **2,256 Md€** sur un ensemble de 4,275 Md€.

En contrepartie des dégrèvements précités, l'État perçoit un prélèvement calculé sur la base nette communale d'imposition¹²³.

III - L'État (c'est-à-dire le contribuable national) « acquitte » aujourd'hui près d'un tiers de la taxe d'habitation

En 2008, la DGFIP a émis 27,899 millions d'avis d'imposition, pour un montant de 15,534 Md€. Les deux tiers de ce produit bénéficient au secteur communal, les départements disposant du tiers restant, la part régionale ayant été supprimée en 2000.

Plus de la moitié des contribuables ne paient plus ou que partiellement la taxe d'habitation, les exonérations et dégrèvements précités conduisant en conséquence le contribuable national à acquitter 28 % de son produit en 2008.

**Tableau n° 44 : Compensations et dégrèvements pris en charge
par l'État depuis 2001**

Taxe d'habitation	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exonérations des personnes de condition modeste	1 104	1 113	1 111	1 141	1 165	1 189	1 207	1 227
Suppression de la part régionale	939	977	999	-	-	-	-	-
Compensations versées par l'Etat	2 044	2 090	2 111	1 141	1 165	1 189	1 207	1 227
Total (RMistes)	199	265	285	257	295	326	349	367
Partiel (plafonnement revenu)	2 047	2 069	2 072	2 091	2 148	2 206	2 241	2 256
Autres dégrèvements	-	-	-	381	331	386	423	426
Dégrèvements	2 247	2 334	2 356	2 728	2 774	2 918	3 013	3 048
Contributions de l'Etat	4 290	4 424	4 467	3 869	3 938	4 107	4 220	4 275
Pourcentage des recettes prises en charge par l'Etat	33,7%	33,2%	31,5%	30,9%	29,8%	29,4%	28,8%	28,0%

Source : Observatoire des finances locales, « Les finances locales en 2009 »

¹²³ Il est dû par les redevables qui disposent d'un local imposable, dont la VLC est supérieure à 4 573 €.

Annexe 4 : Les taxes foncières

Les taxes foncières, à l'instar de la patente, trouvent leur origine dans la fiscalité révolutionnaire et ce n'est que par la loi du 8 août 1890 qu'elles ont été scindées en deux contributions distinctes, l'une sur le foncier bâti, l'autre sur le foncier non bâti. Elles restent un impôt local, l'État ne prenant à sa charge « que » 7,4 % de leur produit. En revanche, la TFPNB a été largement « dénaturée » par les nombreuses exonérations au profit du monde agricole, ne faisant plus de la détention du patrimoine le fait générateur.

En outre, si le foncier bâti est le deuxième impôt local en masse (20,5 Md€), la taxe sur les propriétés non bâties, au produit plus résiduel (0,8 Md€), reste encore essentielle pour de nombreuses communes.

I - La taxe sur le foncier bâti

A - Propriétés imposables et exonérées

Sont **imposables** les constructions fixées au sol à perpétuelle demeure et présentant le caractère de véritables constructions. Les installations industrielles ou commerciales destinées à abriter des personnes ou des biens, ou à stocker des produits, les ouvrages en maçonnerie présentant le caractère de véritables constructions, les ouvrages d'art et voies de communication, les bateaux utilisés en un point fixe et aménagés pour l'habitation, le commerce ou l'industrie, ainsi que certains terrains exonérés de TFPNB sont également imposables.

Sont **exonérés de manière permanente** les propriétés publiques¹²⁴ et les bâtiments ruraux à usage agricole. Les autres exonérations portent sur les outillages et installations et autres moyens matériels d'exploitation des établissements industriels, les bâtiments affectés à l'activité de déshydratation de fourrages, les ouvrages de distribution d'eau potable appartenant à des communes rurales, les bâtiments qui appartiennent aux associations de mutilés de guerre ou du travail, les hangars servant à abriter les canots de sauvetage ou les hôtels jouissant des l'immunité diplomatique et les édifices affectés à l'exercice public du culte.

Les **exonérations temporaires** sont de durées plus ou moins importantes, de plein droit ou sur délibérations des collectivités territoriales. Elles concernent les baux emphytéotiques administratifs, les constructions nouvelles et les logements bénéficiant de dépenses d'économie d'énergie, les entreprises nouvelles et jeunes entreprises innovantes. Au titre de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville, des exonérations sont prévues dans les ZUS, BER, pôles de compétitivité ou ZRD¹²⁵. Enfin, de nombreuses exonérations de longue durée, de dix à 30 ans, ciblent le logement social¹²⁶.

Sur délibération, les collectivités territoriales peuvent exonérer les habitations situées dans le périmètre d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) et, dans les ZRR, pour la part qui leur revient, les logements acquis puis améliorés au moyen d'une aide financière de l'ANH par des personnes physiques, ainsi que les hôtels, logements meublés à titre de gîte rural, logements classés de meublés de tourisme et les chambres d'hôtes.

B - Personnes imposables, exonérées et dégrevées

Les **propriétaires, usufruitiers, ou fiduciaires d'un immeuble bâti** au 1^{er} janvier de l'année d'imposition sont soumis à la TFPB.

Sont **exonérés** les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, de l'AAH et les personnes âgées de plus de 75 ans, sous conditions de ressources dans ces deux derniers cas. Par ailleurs, les redevables, âgés de plus de 65 ans et de moins de 75 ans, bénéficient d'un

¹²⁴ Immeubles appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et ECPI, aux établissements publics, scientifiques, d'enseignement et d'assistance, affectées à un service public ou d'utilité générale et improductifs de revenus, et immeubles appartenant au CNFPT et aux centres de gestion de la fonction publique territoriale.

¹²⁵ Leur régime est identique à celui précisé au titre de la taxe professionnelle.

¹²⁶ L'exonération des constructions neuves affectées à l'habitation principale, financées selon le régime propre aux HLM ou à plus de 50 % au moyen de prêts aidés par l'État, porte sur une base de 1,012 Md€, pour un ensemble de 1,203 Md€.

dégrèvement d'office de 100 € au titre de la TF afférente à leur habitation principale. La vacance de maison ou l'inexploitation d'immeuble entraînent, sous certaines conditions, un dégrèvement.

Il existe également des **abattements à la base**, en faveur d'immeubles d'habitation situés dans les DOM, des locaux collectifs d'habitation situés en ZUS, issus de la transformation de locaux commerciaux ou industriels, ou des logements exclusivement affectés à l'hébergement des salariés agricoles et des apprentis.

II - La taxe sur le foncier non bâti

L'**article 1393 du CGI** dispose que *« la taxe foncière est établie annuellement sur les propriétés non bâties de toutes natures sises en France à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées par les dispositions du présent code. Elle est notamment due pour les terrains occupés par les chemins de fer, les carrières, les mines et les tourbières, les étangs, les salines et marais salants ainsi que pour ceux occupés par les terres affectées à une exploitation agricole »*.

Le redevable légal de l'impôt est le propriétaire ou l'usufruitier au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

De nombreuses **exonérations permanentes** concernent le **secteur agricole**. Sont ainsi exonérées les terres agricoles pour les parts régionale et départementale de la TF, les propriétés agricoles en Corse et, sur délibération des communes, les terrains plantés en oliviers. Une exonération de 20 % des parts communale et intercommunale s'applique en outre à certaines propriétés non bâties¹²⁷. Cette politique a eu un coût pour l'État de 437 M€ en 2008. Sont également exonérés les **propriétés publiques**, les terrains appartenant à des associations d'utilité sociale et les sols et terrains passibles de la TFPB.

Les **exonérations temporaires**, d'une durée comprise entre 10 et 50 ans, sont davantage destinées à la protection de l'environnement, des parcs naturels, des milieux sensibles et des forêts. Elles s'appliquent en particulier aux terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois, ou plantés en arbres fruitiers, ainsi qu'aux terrains situés dans les zones humides, dans un site Natura 2000 ou dans un parc national dans les DOM. Par ailleurs, les communes et EPCI peuvent accorder une

¹²⁷ Propriétés non bâties classées dans les première, deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, huitième, neuvième catégories, ne bénéficiant pas d'une exonération totale de taxe foncière sur les propriétés non bâties à un autre titre.

exonération de respectivement huit et cinq ans pour les terrains nouvellement plantés en noyer ou exploités en mode biologique.

Des **dégrèvements spéciaux** sont prévus, en cas de disparition d'un immeuble non bâti par suite d'un événement extraordinaire, de pertes de récoltes sur pied ou de pertes de bétail par suite d'épizootie. Par ailleurs, les propriétaires de prés, prairies naturelles, herbages, pâturages et landes, compris dans le périmètre d'une association foncière pastorale, bénéficient d'un dégrèvement temporaire des parts communale et intercommunale. Enfin, les parcelles exploitées par de jeunes agriculteurs font l'objet d'un dégrèvement, d'une durée maximale de cinq ans, sous réserve d'une délibération des communes et EPCI en ce sens. Le coût des dégrèvements relatifs à l'activité agricole, notamment dispositif « **jeunes agriculteurs** » a été de l'ordre de 11 M€ en 2007.

III – Les enjeux budgétaires

En 2008, la DGFIP a émis 28,435 millions d'avis de TF. La TFPB (20,5 Md€), second impôt direct local en 2008, est perçue principalement par le secteur communal (62 %) et les départements (29 %). Le foncier non bâti, plus marginal (0,8 Md€), reste une ressource communale importante : si les communes en perçoivent 93 %, cette imposition compte pour plus de 13 500 communes pour 20 % de leurs ressources fiscales, voire constitue leur première ressource pour 5 200 d'entre elles.

Les taxes foncières restent par ailleurs un impôt local.

Tableau n° 45 : Compensations et dégrèvements pris en charge par l'État depuis 2001

Taxes foncières	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Compensations versées par l'Etat								
Foncier bâti	334	325	339	356	371	377	388	402
- Exonérations sur les immeubles à caractère social	6	4	3	6	6	5	5	3
- Exonérations des personnes de condition modeste	235	231	241	251	260	265	278	290
- Exonération de bâtiments liés à certaines activités équestres	-	-	-	-	2	2	1	1
- Exonérations ZFU et ZUS	93	90	94	100	99	106	104	107
Foncier non bâti	332	334	332	330	332	492	491	446
Exonération des terres agricoles	328	329	327	325	327	486	483	437
Exonération de plantations y compris exonérations Natura 2000	4	5	5	5	6	6	7	9
Dégrèvements (ensemble des taxes foncières)	75	146	337	561	503	563	574	730
Pertes de récoltes	7	11	199	39	64	83	38	22
Personnes âgées et de condition modeste	68	135	138	56	55	52	76	69
Autres	-	-	-	466	384	428	460	639
Contributions totales de l'Etat aux taxes foncières	741	805	1 008	1 248	1 206	1 432	1 453	1 578
Pourcentage des recettes prises en charge par l'Etat	4,7%	4,9%	4,7%	7,2%	6,5%	7,7%	7,1%	7,4%

Source : Observatoire des finances locales, « Les finances locales en 2009 »

Annexe 5 : Autres impositions locales

La fiscalité locale est foisonnante : il existe plus de 50 impôts locaux, dont la plupart relèvent de la fiscalité indirecte en nombre alors qu'en masse, ce sont les impositions directes qui ont le rendement le plus fort.

I – La fiscalité directe

En masses financières, en 2008, la **TEOM** (5,03 Md€) et le **versement transport** (VT) (5,97 Md€) constituent les autres impositions directes locales les plus importantes. Additionnelle à la TFPB, la TEOM relève de plus en plus des EPCI, qui prélevaient 30,4 % du produit total en 2001 et 72,9 % en 2008. Le VT, obligatoire en Ile-de France, facultatif dans le reste du pays, est dû par les entreprises de plus de neuf salariés, son assiette étant constituée des salaires.

La fiscalité directe locale comprend également les **taxes additionnelles** à la TFPNB (taxe pour frais de chambre d'agriculture) et à la TP (taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et de l'artisanat) et les **taxes spéciales d'équipement**, perçues notamment par la région Ile de France et les établissements publics fonciers. Peuvent également être notées l'imposition forfaitaire sur les pylônes électrique, la redevance des mines et les taxes finançant la voirie communale (taxe de balayage, taxe de trottoirs ou la taxe de pavage).

II - La fiscalité indirecte

Les **droits de mutation à titre onéreux** constituent le principal impôt indirect des collectivités territoriales, avec un produit de 9,692 Md€ en 2008. Ils recouvrent en réalité trois impositions : la taxe départementale de publicité foncière et le droit départemental d'enregistrement, perçus au profit du département, la taxe départementale additionnelle aux droits de mutation et la taxe communale additionnelle aux droits de mutation.

Les autres taxes indirectes sont, pour les principales, la **taxe sur les cartes grises**, au profit des régions, la **taxe sur l'électricité**, impôt facultatif perçu par les communes et départements, voire les EPCI compétents pour l'électricité et les **taxes d'urbanisme**, nombreuses mais au rendement global relativement faible, perçues par les départements et les communes, à l'occasion des constructions nouvelles.

Enfin, la **fiscalité de l'outre-mer** repose principalement sur l'octroi de mer (894 M€ en 2008) et la taxe spéciale sur les carburants (451 M€ en 2008). Le premier frappe les produits importés et les livraisons de biens locaux à la manière d'un tarif douanier. Son taux est fixé librement par le conseil régional, mais il doit être identique entre des produits analogues et respecter un écart maximal entre les produits importés et les produits locaux. L'assiette est la valeur des marchandises importées diminuée d'un abattement de 15%. Le second, perçu au profit des régions d'outre-mer, est analogue à la TIPP.

III - La fiscalité transférée

Lors de l'**acte I de la décentralisation**, les départements se sont principalement vu attribuer la taxe différentielle sur les véhicules à moteur ou vignette (supprimée pour les particuliers en 2000, puis pour les entreprises en 2006) ainsi que les droits de mutation à titre onéreux. La taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et la taxe additionnelle régionale aux DMTO (supprimée depuis par la loi de finances pour 1999) ont bénéficié aux départements.

L'**acte II de la décentralisation** s'est traduit par le transfert aux régions et départements de fractions de TIPP et TSCA et de la contribution au développement de l'apprentissage (CDA).

Le transfert de **TIPP** s'est effectué de la manière suivante. Pour une compétence déterminée, une fraction de tarif a été attribuée aux régions, puis ventilée en fonction des dépenses effectuées par l'État sur le

territoire des collectivités au moment du transfert et ajustée lorsque la dépense est définitivement arrêtée. En 2006, l'assiette de la TIPP a été régionalisée et depuis 2007, les régions peuvent moduler le tarif de TIPP. La LFI pour 2008 a également attribué aux départements une fraction de TIPP, en sus de celle relative au RMI/RSA. La LFI pour 2009 a augmenté les fractions de tarif attribuées aux régions et départements, afin de compenser des charges estimées respectivement à 3,175 Md€ et 2,698 Md€.

La LFI pour 2005 a attribué aux départements une fraction de taux de la **TSCA** afférente aux véhicules terrestres à moteur (au taux de 18 %). Ceux-ci ne peuvent pas moduler le taux de la TSCA. Le mécanisme d'attribution a été identique à celui retenu pour la TIPP. Par la suite, les lois de finances n'ont cessé d'augmenter le taux de fraction, de 0,99 % à 11,55 % en 2008. L'assiette a été élargie aux contrats navigation et incendie. La fraction de TSCA s'est élevée à 3,086 Md€ en 2008.

La **contribution au développement de l'apprentissage** (699,1 M€ en 2008), se présente comme une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage, assise sur les rémunérations versées par les entreprises, pour financer la formation professionnelle et l'apprentissage. Elle connaît une montée en charge progressive : son taux était en 2005 de 0,06 % de l'assiette de la taxe d'apprentissage, de 0,12 % en 2006 puis 0,18 % en 2007. Elle est amenée à remplacer progressivement la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle ».

**FISCALITÉ LOCALE ET LIBRE
ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

**LES PRINCIPES D'AUTONOMIE FINANCIÈRE
ET FISCALE**

Sommaire

Introduction

CHAPITRE I

Si elle ne représente qu'une des composantes de la libre administration, l'autonomie financière est au cœur des discussions portant sur la nature et les conditions d'exercice des pouvoirs locaux

I. En consacrant le principe de l'autonomie financière des collectivités locales, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 conduit à une assimilation entre l'autonomie financière et l'autonomie fiscale, sans pour autant en clarifier toutes les composantes.....	193
II. La loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution précise les modalités de la garantie constitutionnelle ainsi apportée.....	198
III. La rédaction de la loi organique du 29 juillet 2004 résulte d'un compromis politique plus que de préoccupations d'ordre juridique.....	205
IV. Dès l'origine, la rédaction de la loi organique du 29 juillet 2004 n'est satisfaisante pour aucun des acteurs.....	212
V. Résumé et conclusion de la première partie.....	219

CHAPITRE II

La progression des ratios d'autonomie depuis 2003 masque une autonomie financière et fiscale très relative

I. Conformément aux objectifs exprimés en 2003, les ratios d'autonomie financière s'accroissent.....	221
II. La fiscalité directe locale a l'apparence d'une fiscalité autonome, mais la part grandissante prise en charge par le contribuable national relativise sa contribution à l'existence d'un pouvoir fiscal local.....	224
III. Le pouvoir des collectivités sur la fiscalité indirecte est à géométrie variable.....	240
IV. Le principe d'autonomie financière contraint fortement la marge de manœuvre disponible pour mener à bien de nouvelles réformes de la fiscalité locale.....	254
V. Résumé et conclusion de la deuxième partie.....	260

CHAPITRE III

La désimbrication des notions d'autonomie financière et d'autonomie fiscale, qui faciliterait les réformes à venir de la fiscalité locale, passe par une révision de la loi organique du 29 juillet 2004

I. La libre administration des collectivités territoriales recouvre un enjeu d'autonomie financière et non d'autonomie fiscale.....	261
II. La dissociation de l'autonomie financière et de l'autonomie fiscale ne pourra être réalisée que sous certaines conditions.....	263
III. Le partage de grands impôts nationaux ne nécessiterait aucune modification du cadre juridique existant, même s'il pourrait être facilité par une révision de la loi organique.....	269
IV. Un financement des collectivités locales par des dotations nécessiterait à minima une révision de la loi organique du 29 juillet 2004.....	272
V. Résumé et conclusion de la troisième partie.....	276

Introduction

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée ». La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République place la décentralisation, en tant que principe d'organisation, au frontispice de notre Constitution. Parallèlement, la nouvelle rédaction de l'article 72, figurant au sein du titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales, réaffirme le principe de leur libre administration, celui-ci étant, en outre, conforté, dans l'esprit du pouvoir constituant, par les garanties apportées par le nouvel article 72-2 quant au maintien de leur autonomie financière.

Ainsi, outre les principes, inhérents au processus de décentralisation, d'absence de contrôle administratif *a priori* sur les actes des collectivités territoriales et d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, le respect de la libre administration des collectivités territoriales renvoie à trois exigences.

1/ La première revêt un aspect institutionnel : « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». L'administration des collectivités par des organes collégiaux élus est l'une des premières conditions de leur libre administration. En outre, avant même la révision du 28 mars 2003, le Conseil constitutionnel faisait découler du principe de libre administration la reconnaissance au bénéfice des collectivités des moyens, notamment juridiques, indispensables à la jouissance d'une véritable liberté d'action.

2/ La deuxième s'attache au champ matériel des compétences exercées par les collectivités, qui doit être suffisamment large et diversifié. L'autonomie locale est, notamment, définie par la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ratifiée par la France le 17 janvier 2007, comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part effective des affaires publiques ».

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources. A l'heure actuelle, les communes, les départements et les régions disposent d'une « clause de compétence générale »¹²⁸ qui leur permet d'agir, au-delà des compétences expressément attribuées par la loi, dans les domaines où elles peuvent justifier de l'existence d'un intérêt public local, et sous réserve que ces derniers ne soient pas dévolus par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques (Conseil d'État, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul).

Le vaste champ d'intervention des collectivités locales est conforté par la constitutionnalisation, par la révision du 28 mars 2003, d'un principe dit « de subsidiarité » en vertu duquel « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

3/ La troisième exigence implique, pour les collectivités, l'existence d'une réelle capacité de décision, ainsi que d'une liberté de gestion effective, dans le traitement des affaires relevant de leur compétence.

L'insertion d'un nouvel article 72-2 dans la Constitution, véritable « charte des finances locales » selon le constitutionnaliste Guy Carcassonne, vise à apporter des garanties quant au respect de cette composante de la libre administration, celle de l'autonomie financière. Or le débat sur le respect du principe de libre administration tend à se cristalliser sur ce troisième aspect dont les contours sont flous. Les notions d'autonomie financière et d'autonomie fiscale sont en réalité polysémiques et nécessitent deux niveaux d'explication, l'un sémantique, l'autre juridique, qui ne sont pas toujours en harmonie ; elles possèdent, en effet, un contenu juridique qui ne coïncide pas avec leur acception courante.

¹²⁸ La clause de compétence générale procède, respectivement, des dispositions des articles L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales pour les communes, les départements et les régions. En outre, l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales dispose que « *les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ». Pour une présentation du débat doctrinal sur la valeur juridique de la clause générale de compétence, voir le rapport au Président de la République « Il est temps de décider » du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Edouard Balladur, 5 mars 2009 et Michel Verpeaux, « La clause générale de compétence, consécration ou remise en cause ? », Revue Lamy des collectivités territoriales, janvier 2009.

On relèvera d'ailleurs que, si l'expression « autonomie financière des collectivités territoriales » a souvent été utilisée au cours des débats parlementaires ayant présidé à l'adoption de la loi constitutionnelle, elle ne figure pas dans la Constitution.

Cette exigence recouvre-t-elle celle d'une autonomie de la dépense, c'est-à-dire d'une autonomie budgétaire et de gestion, nécessitant la mise à disposition des collectivités de ressources suffisantes, prévisibles et adaptées à leur champ de compétences, ou doit-elle nécessairement impliquer l'existence d'une autonomie dans la détermination même de leurs recettes ? Autrement dit, l'autonomie financière repose-t-elle nécessairement sur l'exercice d'un pouvoir fiscal par les collectivités ?

Dans le débat français, la question de la libre administration des collectivités territoriales porte en elle celle de l'étendue et de la qualité du pouvoir fiscal local, dès lors que pour une majorité d'élus locaux et certains représentants de la doctrine, *« la liberté des collectivités territoriales est largement dépendante de la détention d'un pouvoir fiscal autonome ; la simple gestion de moyens financiers d'origine extérieure n'est pas suffisante »*¹²⁹.

Les recettes de fonctionnement des collectivités territoriales (166,8 Md€ en 2008) se composent essentiellement des impôts et taxes (98 Md€) qui en représentent 60 % et des concours financiers de l'État (51,18 Md€) pour 30 % environ ; elles sont constituées à hauteur de 40 % par le produit de la fiscalité directe locale (68 Md€).

Or l'appréciation du degré d'autonomie des collectivités territoriales se mesure à l'aune de critères qui diffèrent selon la définition donnée à l'autonomie financière : données financières (volume de ressources et de dépenses, répartition des ressources locales, capacité des collectivités à mobiliser le levier fiscal et la dette), mais également institutionnelles et juridiques (garanties de financement des compétences exercées, poids des contraintes normatives, etc.).

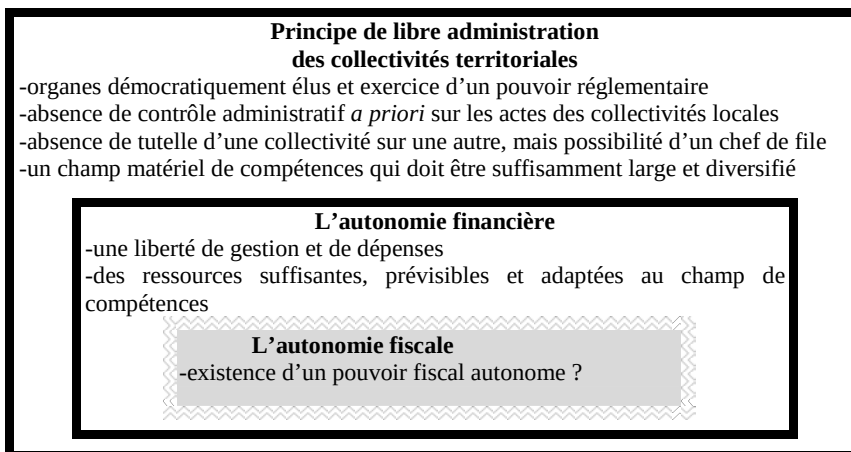
La clarification de ces notions et des exigences auxquelles elles renvoient apparaît déterminante au moment où la fiscalité entre dans une phase de réforme, à la fois pour éclairer les débats présents, mais également pour tracer les perspectives d'une rationalisation de la fiscalité locale que tous les acteurs des finances publiques appellent de leurs vœux.

¹²⁹ Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, Illustration des limites du contrôle de constitutionnalité, Hubert Alcaraz, Revue française de droit administratif, mai-juin 2009.

Dans sa première partie, le présent rapport explique la genèse de la consécration en droit français du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, en analyse la portée normative, telle que précisée par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, et expose les débats, voire les équivoques, que ce principe constitutionnel tend à susciter.

La seconde partie s'attache à mesurer, au-delà du cadre juridique dans lequel elle se déploie, l'étendue de l'autonomie financière et fiscale dont disposent les collectivités territoriales et les limites, à cet égard, de la définition de leurs ressources propres retenue par la loi organique du 29 juillet 2004.

La troisième partie se pose, dès lors, la question de la pertinence du maintien du principe d'autonomie financière et fiscale tel qu'il est défini en droit français et prend position pour une révision de la loi organique du 29 juillet 2004.



Source : CPO

**Encadré n° 1 : Art. 72 de la Constitution dans sa rédaction issue
de la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation
décentralisée de la République**

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Encadré n° 2 : Art. 72-2 de la Constitution inséré par l'article 7 de la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

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. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Chapitre I

Si elle ne représente qu'une des composantes de la libre administration, l'autonomie financière est au cœur des discussions portant sur la nature et les conditions d'exercice des pouvoirs locaux

I - En consacrant le principe de l'autonomie financière des collectivités locales, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 conduit à une assimilation entre l'autonomie financière et l'autonomie fiscale, sans pour autant en clarifier toutes les composantes

A - La consécration d'un principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales correspond à une demande exprimée par les élus locaux dans le contexte de l'acte II de la décentralisation

Dans le cadre de l'acte I de la décentralisation, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État prévoyait qu'à la date d'effet des transferts de compétences, les transferts d'impôts d'État représenteraient la moitié au moins des ressources attribuées par l'État à l'ensemble des collectivités locales (article L. 1614-5 du code général des

collectivités territoriales, alinéa premier). Ainsi, le transfert d'impôts aux collectivités territoriales constituait un élément essentiel du « premier acte » de la décentralisation. La part des recettes fiscales dans le total des ressources des collectivités territoriales a d'ailleurs augmenté régulièrement, compte tenu des bases dynamiques des impôts dont le produit leur revenait¹³⁰.

Dans le contexte de l'acte II de la décentralisation, la consécration d'un principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République était justifiée par la volonté du Gouvernement de garantir aux élus locaux, d'une part, qu'ils bénéficieraient des financements correspondant aux compétences qui leur seraient transférées et, d'autre part, qu'ils conserveraient la maîtrise de leurs ressources.

Elle répondait en cela aux préoccupations exprimées par les élus, confrontés à la nécessité de financer les charges induites par la montée en puissance prévisible de l'allocation personnalisée d'autonomie (loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001), par les transferts de compétences prévus par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, par le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales (loi n° 2004-809 du 13 août 2004) ou encore par le projet de loi portant modernisation de la sécurité civile (loi n° 2004-811 du 13 août 2004).

Par ailleurs, du côté des ressources, de 1998 à 2002, les recettes fiscales des collectivités territoriales avaient été diminuées de près de 15 Md€, et compensées par des versements de l'État, en raison de la suppression de la part salariale des bases de la taxe professionnelle (loi de finances pour 1999), de la taxe régionale additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (loi de finances pour 1999), ainsi que de l'abaissement, puis du plafonnement, du tarif des droits de mutation à titre onéreux (loi de finances pour 1999), de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation (loi de finances rectificative pour 2000) et de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur pour les particuliers (loi de finances pour 2001).

¹³⁰ Aux départements ont été transférés la taxe additionnelle sur les véhicules à moteur et les droits de mutation (droits d'enregistrement et taxe sur la publicité foncière sur les mutations à titre onéreux). Aux régions ont été transférées la taxe sur les taxes grises et une taxe additionnelle aux droits de mutation.

**Tableau n° 1 : L'évolution de l'autonomie financière
entre 1998 et 2002
(ressources propres/ressources totales hors emprunt)**

	1998	1999	2000	2001	2002
Communes et EPCI	61,5 %	59,6 %	58,9 %	57,5 %	56,6 %
Départements	67,2 %	64,2 %	63,4 %	60,9 %	58,4 %
Régions	59,9 %	50,3 %	51,9 %	43,4 %	38,1 %

Source : Association des maires de France, « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales », 9 août 2004 ; traitement : CPO

B - La rédaction du nouvel article 72-2 vise à apporter des garanties concernant différentes composantes de l'autonomie financière.

Le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales ne se réduit pas à la question des ressources.

En effet, le premier alinéa consacre la liberté de dépenses des collectivités, en énonçant que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi* ». Il s'agit ainsi du principe de l'autonomie de dépenses, synonyme du principe de l'autonomie de gestion.

Le deuxième alinéa rappelle que les collectivités peuvent recevoir le produit d'impositions de toutes natures et que « *la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine* ». Cet alinéa crée un pouvoir fiscal dérivé au profit des collectivités, alors qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il revient à la loi de fixer les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». Les collectivités peuvent dorénavant, non seulement fixer le taux des taxes locales¹³¹, mais également, toujours dans les limites fixées par la loi, en modifier l'assiette¹³². Le troisième alinéa précise, quant à lui, que « *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* ».

¹³¹ Le Conseil constitutionnel censure toutefois un texte législatif qui méconnaît le domaine de la loi en laissant le soin aux seules chambres de commerce et d'industrie de fixer le taux de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle (décision n° 87-239 DC du 30 décembre 1987, loi de finances rectificatives pour 1987).

¹³² A ce jour, le législateur n'a pas encore conféré ce pouvoir normatif aux collectivités locales.

Le quatrième alinéa érige en principe constitutionnel l'obligation de compensation en exigeant que les transferts de compétences entre l'État et les collectivités locales soient accompagnés de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

Enfin, le dernier alinéa énonce que la loi prévoit des dispositifs de péréquation entre les collectivités.

C - La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 conduit à une certaine assimilation entre autonomie financière et autonomie fiscale, dans la droite ligne de la jurisprudence constitutionnelle

Ainsi, le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution affirme désormais le principe de l'autonomie financière des collectivités en disposant que : *« 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. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre »*.

Ces dispositions ont donné lieu à des débats nourris. En effet, la décentralisation n'implique pas, par elle-même, l'autonomie financière ou fiscale des collectivités locales. Mais il est communément admis que la libre administration ne peut être effective que si les collectivités ont la maîtrise du niveau de leurs ressources et, par conséquent, que l'autonomie financière est le corollaire nécessaire d'une décentralisation véritable. Pour beaucoup, cela signifie que le produit de certains impôts, pour un montant suffisamment substantiel, doit être affecté aux collectivités décentralisées, de telle manière qu'elles n'aient pas à dépendre de la volonté du Gouvernement, consentant ou non à leur accorder des dotations et subventions dont il fixe le montant et les modalités.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel, antérieure à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, était inspirée de cette conviction. Le principe de libre administration des collectivités locales interdisait déjà au législateur de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration.

Notamment :

- dans sa décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998 relative à l'article 63 de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier définissant des critères de localisation pour l'immatriculation de certaines catégories de véhicules appartenant à des personnes morales ou à des entreprises individuelles et précisant que la vignette représentative du paiement de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur était acquise dans le département où le véhicule devait être immatriculé, le Conseil constitutionnel a jugé, que cet article n'avait « *ni pour objet ni pour effet de restreindre, au point d'entraver leur libre administration, les ressources fiscales des collectivités territoriales* » ;
- dans sa décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 se prononçant sur l'article 44 de la loi de finances pour 1999 supprimant en cinq ans la composante salariale de l'assiette de la taxe professionnelle et instituant une compensation financière en faveur des collectivités territoriales, il a rappelé : « *qu'en contrepartie de la suppression progressive de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle, la loi institue une compensation dont le montant, égal, en 1999, à la perte de recettes pour chaque collectivité locale, sera indexé par la suite sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, avant d'être intégré dans cette dernière à partir de 2004 et réparti selon les critères de péréquation qui la régissent ; que ces règles n'ont pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités locales ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration* » ;
- dans sa décision n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 se prononçant sur la constitutionnalité de l'article 11 de la loi de finances rectificative pour l'année 2000 supprimant la part régionale de la taxe d'habitation, il a jugé : « *qu'en contrepartie de la suppression, à compter de 2001, de la part régionale de la taxe d'habitation, la loi prévoit une compensation, par le budget de l'État, de la perte de recettes supportée par les régions ; (...) que les dispositions critiquées, si elles réduisent de nouveau la part des recettes fiscales des régions dans l'ensemble de leurs ressources, n'ont pour effet ni de restreindre la part de ces recettes ni de diminuer les ressources globales des régions au point d'entraver leur libre administration* » ;

- enfin, sa décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002 se prononçant sur l'article de la loi de finances pour 2003 supprimant le droit de licence des débiteurs de boisson rappelait : *« que la suppression du droit de licence des débiteurs de boissons par la loi déferée répond à un objectif de simplification de la fiscalité indirecte ; que, selon la taille de la commune et la catégorie de la licence, le montant de ce droit varie de 3,8 à 306 euros ; qu'ainsi, eu égard au faible montant des sommes en cause, en instituant en faveur des communes une compensation globale, le législateur n'a méconnu ni le principe de libre administration des collectivités territoriales ni l'égalité entre communes »*.

Ainsi, avant l'insertion de l'article 72-2 alinéa 3 dans la Constitution, le principe d'autonomie financière était juridiquement fragile : d'une part, parce qu'il était dépendant du principe de libre administration, qui ne suffit pas à en préciser les contours ; d'autre part, parce qu'aucun seuil d'autonomie financière n'était défini pour préciser cette libre administration. Aucune décision du Conseil constitutionnel n'ayant censuré de disposition législative affectant les ressources des collectivités territoriales, il était difficile de savoir à quel niveau le Conseil constitutionnel situait ce plancher.

II - La loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution précise les modalités de la garantie constitutionnelle ainsi apportée

La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales définit le contenu de chacun des paramètres utilisés pour déterminer la notion d'autonomie financière, à savoir :

- les catégories de collectivités locales ;
- les ressources propres ;
- l'ensemble des ressources prises en compte ;
- la part déterminante des ressources propres au regard des ressources totales.

Elle prévoit en outre un mécanisme de garantie de cette autonomie.

A - La définition des catégories de collectivités locales

La Constitution reconnaît la garantie de l'autonomie financière non pas aux collectivités territoriales prises individuellement mais à leurs catégories. L'article 2 de la loi organique retient ainsi, pour l'application du ratio d'autonomie financière, les trois grandes catégories de collectivités que sont les communes, les départements et les régions. N'étant pas des collectivités territoriales, les intercommunalités n'ont donc pas été identifiées en tant que telles, mais la prise en compte de leurs ressources propres conjointement avec celles de leurs communes membres revient à les faire bénéficier de la garantie reconnue à la catégorie des communes à laquelle elles sont rattachées. Quant aux collectivités à statut particulier et aux collectivités territoriales d'outre-mer, elles ont été regroupées avec celles de métropole.

B - Le numérateur du ratio d'autonomie : les ressources propres

L'article 3 de la loi organique prévoit une nouvelle rédaction de l'article LO 1114-2 du code général des collectivités territoriales, ainsi rédigé :

« Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, 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. Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui, mentionnées au premier alinéa, bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale. »

Cette définition permet de comptabiliser au titre des ressources propres :

- les produits de gestion courante : redevances pour services rendus, revenus patrimoniaux, etc. ;
- les produits exceptionnels : produits de cessions d'immobilisations, produits financiers afférents aux placements autorisés, aux participations et immobilisations financières, aux valeurs mobilières de placement ;

- les participations d’urbanisme¹³³ ;
- le produit des impositions de toutes natures.

En ce qui concerne la prise en compte des impositions de toutes natures, la loi organique opère une distinction entre :

1/ celles dont la loi autorise les collectivités à fixer l’assiette, le taux ou le tarif :

Il s’agit de l’ensemble des impôts directs locaux (taxe d’habitation, taxes foncières, taxe professionnelle, taxe d’enlèvement des ordures ménagères, taxe locale d’équipement...), des droits de mutation, ainsi que de l’ensemble des autres taxes directes ou indirectes (taxe sur l’électricité, taxe de séjour...) pour lesquels les collectivités ont un pouvoir direct sur l’assiette ou le taux.

2/ celles dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d’assiette :

Le Gouvernement, suivi en cela par l’Assemblée Nationale, entendait inclure dans les ressources propres le produit de toutes les impositions de toutes natures affectées aux collectivités. Le Sénat avait rejeté cette conception élargie de la notion de ressources propres, au motif qu’elle portait atteinte à l’autonomie fiscale des collectivités territoriales. Il a ainsi amendé le projet de loi organique et proposé une définition stricte de la notion de ressources propres : « *impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l’assiette, le taux ou le tarif* ». Cette définition restrictive a été élargie par le vote d’un sous-amendement pour couvrir le cas du partage d’impôts d’État, à la condition que la loi « localise » une part locale d’assiette ou le taux, de manière à en répartir le montant entre collectivités selon une clef préétablie et stable¹³⁴.

Ainsi, dans l’hypothèse du partage d’impôts d’État, sont comptabilisées parmi les ressources propres les impositions dont la loi fixe un taux par collectivité. Le partage de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) et de la taxe sur les conventions d’assurance (TSCA) entre l’État et les départements entre dans ce cas de figure, avec un taux spécifique arrêté par collectivité bénéficiaire.

¹³³ Représentant la contribution des bénéficiaires d’autorisations de construire aux dépenses d’équipements publics sans pour autant avoir la nature d’une redevance, elles constituent des recettes de la section d’investissement.

¹³⁴ Commentaire aux cahiers de la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique prise pour l’application du troisième alinéa de l’article 72-2 de la Constitution relatif à l’autonomie financière des collectivités territoriales, Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 17.

Sont également dénombrées au titre des ressources propres les impositions dont la loi détermine les modalités de localisation de l'assiette de l'impôt. Le produit des impositions revenant à la collectivité s'obtient alors en appliquant un taux national à l'assiette de l'impôt : c'est le cas, par exemple, de la redevance des mines, dont la part locale d'assiette est la quantité de substances minérales extraites ou livrées sur le territoire de la commune ou du département. Il en est de même de l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques dont le tarif par pylône est fixé par arrêté ministériel.

Enfin, il est à noter que sont exclus des ressources propres les emprunts et les recettes de trésorerie non acquises définitivement, d'une part, et les subventions et dotations versées par l'État ou d'autres collectivités, d'autre part.

C - Le dénominateur du ratio : la définition de l'ensemble des ressources prises en compte

L'article 4 de la loi organique insère dans le chapitre IV du titre unique du livre Ier de la première partie du code général des collectivités territoriales, un article LO 1114-3, ainsi rédigé :

« Pour chaque catégorie de collectivités, la part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie.

Pour la catégorie des communes, la totalité des ressources mentionnées à l'alinéa précédent est augmentée du montant de la totalité des ressources dont bénéficient les établissements publics de coopération intercommunale, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation. Cet ensemble est minoré du montant des transferts financiers entre communes et établissements publics de coopération intercommunale.

Pour chaque catégorie, la part des ressources propres [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004] ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003. »

Cet article définit les ressources des collectivités auxquelles il convient de rapporter leurs ressources propres afin de mesurer leur degré d'autonomie financière.

Ainsi, sont notamment exclus de l'ensemble des ressources pour le calcul du ratio d'autonomie financière :

- les recettes d'emprunts qui ne constituent pas des ressources définitivement acquises dans la mesure où ils font l'objet, à terme, d'un remboursement ;
- des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation en raison de leur caractère non pérenne ;
- les transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie, afin d'éviter une double comptabilisation d'une même ressource.

D - La notion de part déterminante

La notion de part déterminante a donné lieu à de nombreuses interrogations. Initialement, la proposition de loi constitutionnelle présentée par MM. Christian Poncelet, Jean-Paul Delevoye, Jean-Pierre Fourcade, Jean Puech et Jean-Pierre Raffarin le 22 juin 2000, relative à la libre administration et à ses implications fiscales et financières, qui a inspiré la rédaction de l'actuel article 72-2, entendait consacrer l'expression « part prépondérante ». Mais le Sénat y a renoncé pour accepter celle de « part déterminante » dans « *la mesure où la loi organique devrait augmenter progressivement, à mesure de l'état d'avancement de la réforme des finances locales, le seuil en dessous duquel les ressources propres des collectivités ne pourront descendre* ».

C'est le niveau d'autonomie financière de l'année 2003 qui a été retenu par la loi organique du 29 juillet 2004. En effet, cette année 2003 était celle de l'achèvement de la réforme de la taxe professionnelle et la sanctuarisation des niveaux d'autonomie à cette date visait « *à garantir la fin du mouvement de remise en cause de la fiscalité locale constaté ces dernières années* » (exposé des motifs du projet de loi organique prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales). Le Gouvernement appelait de ses vœux un dépassement du seuil retenu dans les années à venir. Et compte tenu de l'hétérogénéité des ratios d'autonomie financière, ainsi calculés, entre les collectivités et des compétences exercées, le Gouvernement avait exclu le recours à un taux unique qui permettrait d'exprimer cette part.

Le projet de loi organique présenté par le Gouvernement indiquait :
« pour chaque catégorie, la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées. Elle ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ».

La définition qui était proposée par le Gouvernement apparaissait tautologique, se bornant à se référer au principe de libre administration sans en préciser la portée¹³⁵. Elle a d'ailleurs été censurée par le Conseil constitutionnel qui a considéré qu'elle ne respectait pas « du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique ». La seconde condition relative au seuil minimal a, en revanche, été validée (décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004).

Pour préciser la méthodologie de calcul des ratios et calculer leur niveau de référence, un rapport relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales a été élaboré par le Gouvernement. Il précise que les seuils ont été calculés à partir des données comptables centralisées par la Direction générale de la comptabilité publique¹³⁶.

Tableau n° 2 : Les seuils minimaux d'autonomie financière

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ratios d'autonomie financière constatés pour 2003	60,8 %	58,6 %	41,7 %*

*Le ratio des régions a été corrigé à la suite de l'intégration des données issues du compte de gestion de la Polynésie française qui avait été, lors des travaux de 2005, imparfaitement pris en compte. La prise en compte de la Polynésie française a comme conséquence de porter le ratio des régions pour 2003 à 41,7 % contre 39,5 % initialement.

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances locales en 2009, juillet 2009.

¹³⁵ Dans le cadre des débats ayant conduit à l'adoption de la révision constitutionnelle, le ministre délégué aux libertés locales avait expliqué : « est déterminant ce qui donne un sens » ; le garde des sceaux : « déterminant signifie, dans ce contexte, ce qui permet la libre administration » ; le ministre de l'intérieur : « est déterminant ce qui donne un sens. Par conséquent, la part déterminante de la part des ressources est celle qui atteint un niveau tel que la liberté est assurée ».

¹³⁶ Rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004.

E - - La mise en œuvre de la garantie d'autonomie financière

Le Gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit, 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. Si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres s'avère inférieure au ratio de 2003, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait (article 5 de la loi organique et LO 1114-4 du CGCT).

Le Conseil constitutionnel a exprimé une réserve d'interprétation en affirmant que « *le législateur organique a nécessairement voulu que le Parlement soit mis à même de connaître cette part pour chaque collectivité territoriale et d'évaluer ainsi sa capacité de libre administration* ».

Ces dispositions n'interdisent pas au Conseil constitutionnel de censurer, le cas échéant, des actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales (décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, considérants 20 et 21). En outre, si le rapport faisait apparaître que la part des ressources d'une catégorie de collectivités s'avérerait inférieure au ratio de 2003, la loi de finances pour la deuxième année suivant celle de ce constat étant dans l'obligation de prendre des mesures correctrices, le Conseil constitutionnel pourrait censurer une loi de finances qui ne rétablirait pas le ratio d'autonomie financière au niveau imposé par le législateur organique (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006 et son commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 20).

III - La rédaction de la loi organique du 29 juillet 2004 résulte d'un compromis politique plus que de préoccupations d'ordre juridique

A - Les élus locaux avaient exprimé un consensus sur le fait que les dotations de l'État ne pouvaient être regardées comme des ressources propres

Au vu des débats qui se sont déroulés dans le cadre de l'élaboration de la loi constitutionnelle, s'est exprimée en 2003 la conviction qu'il convenait de fixer une limite au remplacement des impôts locaux par des dotations d'État, dès lors que la capacité de mobilisation autonome des ressources était un élément de la libre administration des collectivités territoriales.

Les élus souhaitaient établir une nette distinction entre dotations et impositions. Ils admettaient toutefois que les dotations de l'État sont un complément de ressources essentiel, qui, d'une part, protège les collectivités contre les aléas de la conjoncture économique et, d'autre part, permet la péréquation. En outre, lorsque leur niveau est suffisant et prévisible et qu'ils sont globalisés, les transferts de l'État permettent une autonomie de gestion.

Les élus locaux tendaient ainsi à mêler les notions d'« autonomie de décision en matière de gestion financière » et d'« autonomie de décision fiscale »¹³⁷. La différence fondamentale tiendrait au fait qu'un impôt est une ressource évolutive, en lien avec la conjoncture économique, et par suite, avec l'évolution de l'activité des territoires, alors qu'une dotation évolue en fonction d'une norme administrée par le Gouvernement, qui peut être indexée, par exemple, sur l'inflation.

Relevons d'emblée un paradoxe : si un fort consensus existe pour distinguer impositions et dotations, la différence ne doit pas être surestimée s'agissant de l'affectation de parts d'impôts nationaux. En effet, l'on peut considérer que, dès lors que la dotation globale de fonctionnement représente un prélèvement sur les recettes du budget général de l'État, dotation et impôt national se recoupent. La commission des lois du Sénat avait d'ailleurs relevé « qu'un produit d'impôt sur

¹³⁷ « La gouvernance financière locale : splendeur, déclin ou renouveau ? », Michel Bouvier, Regards sur l'actualité n°351, mai 2009.

lequel les collectivités n'ont aucun pouvoir de modulation n'est qu'une variété de dotation »¹³⁸.

La frontière entre recettes fiscales partagées et dotations peut paraître poreuse : dans l'Union européenne, certains pays classent parmi leurs ressources fiscales infranationales les produits d'impôts nationaux redistribués par l'État central aux collectivités locales, tandis qu'ils sont classés parmi les dotations dans d'autres pays, ceci sans que la méthode de redistribution retenue ne puisse forcément le justifier¹³⁹.

B - Le souhait des élus était de bénéficier de recettes fiscales autonomes, dont ils aient la maîtrise du taux ou de l'assiette

Les débats parlementaires ont abondamment souligné que le pouvoir constituant entendait garantir aux collectivités territoriales le bénéfice de ressources fiscales qui leur soient « propres », c'est-à-dire que les collectivités bénéficient de ressources fiscales dont elles aient la maîtrise par la possibilité d'en fixer l'assiette et/ou le taux.

Certains élus insistaient sur la nécessité d'une maîtrise du taux des impositions : ainsi, la proposition de loi constitutionnelle présentée par MM. Christian Poncelet, Jean-Paul Delevoye, Jean-Pierre Fourcade, Jean Puech et Jean-Pierre Raffarin le 22 juin 2000, relative à la libre administration et à ses implications fiscales et financières, qui a inspiré la rédaction de l'actuel article 72-2, disposait :

- « - la libre administration des collectivités territoriales est garantie par la perception de recettes fiscales dont elles votent les taux dans les conditions prévues par la loi ;
- « - les ressources hors emprunt de chacune des catégories de collectivités territoriales sont constituées pour la moitié au moins de recettes fiscales et autres ressources propres ;
- « - les collectivités territoriales peuvent recevoir le produit des impositions de toutes natures ».

¹³⁸ Rapport fait au nom de la Commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, D. Hoeffel.

¹³⁹ « Les collectivités territoriales dans l'Union européenne : organisation, compétences et finances », Dexia, novembre 2008.

Ils établissaient ainsi une différenciation claire entre les ressources fiscales propres, avec pour corollaire le vote des taux, et le produit des impositions de toutes natures. Cette distinction figure également dans la Charte européenne de l'autonomie locale, dont l'article 9 prévoit qu'« *une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi* ».

L'avis de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle adopté en première lecture par le Sénat était plus nuancé : « *les ressources propres paraissent devoir se limiter à celles dont les collectivités disposent d'une certaine maîtrise. Il devrait s'agir des recettes de fiscalité directe et indirecte, ainsi que des produits du domaine et des produits d'exploitation* ».

Dans son rapport sur le projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, M. Pascal Clément, président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, définissait ainsi les ressources propres des collectivités territoriales comme « *les ressources libres d'emploi, définitivement acquises et dont l'initiative, quant au principe et au montant, relève d'une décision de la collectivité territoriale* ».

Cette définition repose sur la conviction, largement prédominante parmi les élus locaux, selon laquelle « *la fiscalité locale relève d'une exigence démocratique...car il n'est pas de pouvoir politique véritable sans pouvoir fiscal* » (rapport de M. Pascal Clément, précité). En effet, il découlerait de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹⁴⁰ que doit être considéré comme un élément essentiel de la démocratie le lien qui existe entre le vote qui permet de désigner les élus et le fait que ceux-ci aient le droit de déterminer précisément le taux ou l'assiette des impôts.

La maîtrise de l'assiette ou du taux des impôts locaux accroîtrait la liberté de gestion des collectivités en leur permettant de dégager des ressources supplémentaires et renforcerait la responsabilité des élus locaux envers leurs électeurs, ceux-ci pouvant mettre en regard du montant des impôts qu'ils acquittent les services dont ils bénéficient en retour. L'autonomie fiscale constituerait ainsi un fondement de la démocratie locale et, par surcroît, un gage d'efficacité.

¹⁴⁰ « 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 ».

Ces positions se sont d'ailleurs exprimées à l'identique dans le cadre des débats parlementaires qui se sont tenus sur l'article 2 du projet de loi de finances pour 2010 supprimant la taxe professionnelle.

C - Le Gouvernement entendait permettre l'assimilation du produit des impositions de toutes natures à des ressources propres

Le Gouvernement avait soutenu, sur le fondement d'une analyse du texte constitutionnel, que l'ensemble des recettes fiscales des collectivités devait être pris en compte au titre de leurs ressources propres. Le projet de loi organique présenté au Parlement n'établissait pas de distinction entre les impositions.

En effet, la lettre du troisième alinéa de l'article 72-2 ne prend pas directement partie sur le caractère « propre » des recettes fiscales, le texte de la Constitution se bornant à utiliser le terme de « *recettes fiscales* » sans leur adjoindre aucune qualification. Il est vrai que la rédaction retenue n'est pas exempte de toute ambiguïté, en ce que le texte mentionne aussi, outre les recettes fiscales, les « autres ressources propres » : cette formule pourrait donc laisser à penser que les recettes fiscales visées sont seulement celles qui sont « propres » aux collectivités, c'est-à-dire celles dont elles maîtrisent le taux ou l'assiette. Surtout, le Gouvernement arguait du rapprochement du troisième alinéa de l'article 72-2 avec le deuxième alinéa du même article : ce deuxième alinéa dispose, en effet, que les collectivités locales peuvent recevoir tout ou partie des impositions de toutes natures et que « *la loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine* ». Il en résulte que les collectivités peuvent recevoir le produit d'impositions de toutes natures dont elles ne fixent pourtant ni l'assiette ni le taux. Ces ressources ne peuvent recevoir d'autre qualification que celle de « recettes fiscales », qui est précisément celle utilisée au début du troisième alinéa. La commission des lois et la commission des finances de l'Assemblée nationale s'accordaient sur la même lecture du texte constitutionnel.

En réalité, les parlementaires ont accepté de considérer comme des ressources propres « celles dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ». Cette proposition est issue d'un sous-amendement présenté par le Sénateur Yves Fréville.

L'assimilation du produit d'impositions de toutes natures à des ressources propres résulte, en fait, moins de considérations juridiques que d'une nécessité de pragmatisme et de réalisme.

En effet, cette rédaction laissait ouverte la possibilité d'un partage d'un ou plusieurs impôts nationaux. Elle était donc la seule définition raisonnable de l'autonomie financière, qui n'empêche pas de procéder à l'avenir à tout nouveau mouvement de décentralisation. Le Sénateur Michel Mercier, rapporteur pour avis de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, explique en ces termes l'intérêt pour les élus de rendre possible un tel partage : *« C'est parce qu'il n'y aura pas, demain, d'autres impôts d'État transférables, susceptibles d'être assimilés, dans le régime juridique, aux impôts traditionnels des collectivités locales - qui sont d'ailleurs d'anciens impôts d'État : on n'a rien inventé en la matière ! - et parce qu'il faut regarder l'avenir que le sous-amendement de M. Fréville me semble augurer d'un vrai partage et d'un vrai pouvoir du Parlement, dans la mesure où il lui appartiendra de fixer les modalités du partage, auxquelles seront forcément associées les collectivités territoriales ».*

Le principe de compensation (quatrième alinéa de l'article 72-2) oblige l'État à accompagner les transferts de compétence par le versement aux collectivités de ressources équivalentes. Or en raison de la difficulté de la création de nouveaux impôts locaux, la compensation prend nécessairement la forme de dotations ou d'impôts ou de parts d'impôts d'État. Les deux contraintes nouvelles posées par les troisième et quatrième alinéas de l'article 72-2 s'imbriquent et rendent leur respect simultané particulièrement difficile.

Retenir une définition restrictive des ressources propres aurait ainsi conduit à la dégradation inéluctable du ratio d'autonomie.

Enfin, les parlementaires ont admis que la localisation par la loi d'une part d'assiette ou de taux leur permettait un droit de regard sur la ventilation des produits fiscaux en cause.

Le Conseil constitutionnel a validé ce compromis en jugeant qu'il résultait de la combinaison des dispositions des trois premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution que les *« recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ; que, dès lors, l'article 3 de la loi organique est conforme à la Constitution »* (décision n° 2004-500 DC, considérant n° 10).

Tableau n° 3 : La notion de ressources propres au fil des débats (article 3)

Projet de loi initial déposé par le Gouvernement	Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales, autres que le produit des impositions de toutes natures, sont constituées des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.
Projet de loi voté par l'Assemblée Nationale en 1^{ère} lecture	Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales, autres que le produit des impositions de toutes natures <i>que ces collectivités territoriales reçoivent en application du deuxième alinéa de cet article</i> , sont constituées des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.
Projet de loi amendé par les commissions des lois et des finances du Sénat en 1^{ère} lecture	Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées <i>du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif</i> , des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.
Projet de loi voté par le Sénat en 1^{ère} lecture	Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, 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 <i>ou dont elle détermine par collectivité, la localisation de l'assiette ou du taux</i> , des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.
Projet de loi amendé par la commission des lois de l'Assemblée Nationale en 1^{ère} lecture	Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, 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 <i>par collectivité ou par catégorie de collectivités, le taux ou une part locale d'assiette</i> , des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.
Projet de loi voté par l'Assemblée Nationale et le Sénat en 2^{ème} lecture	Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, 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 <i>par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette</i> , des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.

Source : Association des maires de France, « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales », 9 août 2004.

**Tableau n° 4 : La notion de part déterminante des ressources propres au fil des débats
(Article 4 – 3^{ème} alinéa)**

Projet de loi initial déposé par le Gouvernement et voté par l'Assemblée Nationale en 1^{ère} lecture	Pour chaque catégorie [de collectivités territoriales], la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées. Elle ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003.
Projet de loi amendé par les commissions des lois et des finances du Sénat en 1^{ère} lecture	Pour chaque catégorie [de collectivités territoriales], la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées. <i>Elle ne peut être inférieure à 33 %.</i>
Projet de loi voté par le Sénat en 1^{ère} lecture, et par l'Assemblée Nationale et le Sénat en 2^{ème} lecture	Pour chaque catégorie [de collectivités territoriales], la part des ressources propres est déterminante, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, lorsqu'elle garantit la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées. Elle ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003.
Loi après censure du Conseil constitutionnel	Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003.

Source : Association des maires de France, « La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales », 9 août 2004.

IV - Dès l'origine, la rédaction de la loi organique du 29 juillet 2004 n'est satisfaisante pour aucun des acteurs

A - La définition des ressources propres est, en grande partie, artificielle

Au final, sur le plan juridique, les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution imposent de considérer les versements représentatifs d'un impôt national comme une ressource propre des collectivités territoriales. Toutefois, la lecture des travaux parlementaires ayant présidé à la révision constitutionnelle laisse peu de doute sur la volonté inverse du Constituant.

La rédaction actuelle de l'article LO 1114-2 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004, est donc le fruit d'un accord entre le Gouvernement et les élus, inspiré de considérations pragmatiques de la part de ces derniers. Les règles mises en place ont pris en considération la nécessité de trouver des moyens budgétaires afin d'alimenter les futures compensations financières et l'objectif des élus de posséder une réelle autonomie fiscale a, dès lors, été relégué au second plan.

Le Conseil constitutionnel a validé cette interprétation de la Constitution : sont rangées parmi les ressources propres des collectivités les impôts locaux, mais aussi tout impôt national dont le produit leur est affecté, à la condition que ses caractéristiques soient « localisées » par le législateur.

Ce dispositif semble essentiellement s'adresser aux régions et aux départements, dans la mesure où il paraît difficilement envisageable, en raison de l'émiettement communal qui caractérise notre organisation administrative, que la loi fixe, pour un impôt partagé, autant de taux que de communes. Mais elle pourrait toutefois fixer une formule de calcul, applicable à chaque commune.

Cependant, comme l'ont mis en évidence les débats sur l'autonomie financière des collectivités dans le contexte de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 prévoyant la suppression de la taxe professionnelle, ce compromis n'est satisfaisant pour aucun des acteurs.

D'une part, nombre d'élus continuent à considérer que seule garantit leur autonomie financière l'attribution d'impôts dont ils maîtrisent l'assiette ou le taux. Le rapport d'information de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales¹⁴¹ qualifie ainsi la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 de « *rendez-vous manqué pour la reconnaissance de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales* ».

D'autre part, cette définition est source de blocages dans les réformes. Elle permet certes l'attribution de parts d'impôts nationaux mais sous des conditions, comme nous le verrons *infra*, qui rendent artificielle la répartition des taux ou des bases.

Il apparaît donc que l'autonomie fiscale reconnue en droit français ne coïncide pas avec le sens traditionnel de cette notion, qui impliquerait un pouvoir de taux ou d'assiette, auquel se réfèrent les élus locaux.

B - Les seuils d'autonomie financière, figés en 2003, limitent la place accordée au principe de péréquation

S'agissant du seuil retenu par la loi organique de 2004, notons, tout d'abord que, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi de finances pour 2004¹⁴², la tâche impartie par l'article 72-2 de la Constitution au législateur était précise et consistait à « *définir les ressources propres des collectivités territoriales* » et à « *déterminer, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part minimale que les recettes fiscales et les autres ressources propres doivent représenter dans l'ensemble de leurs ressources* »¹⁴³.

La loi organique était donc dans l'obligation de définir un ratio d'autonomie. Les commissions des finances et des lois du Sénat avaient initialement proposé un amendement fixant le seuil plancher à 33 % pour toutes les catégories de collectivités, dans la mesure où elles proposaient également une définition plus stricte des recettes fiscales propres. La justification de ce seuil était qu'il permettait la mise en œuvre d'une future politique de péréquation, en laissant plus de place aux montants qui pourraient être affectés aux collectivités par des dotations de l'État.

¹⁴¹ Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales dit « rapport Belot », M. Yves Krattinger et M^{me} Jacqueline Gourault, Sénat, 17 juin 2009.

¹⁴² N° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, considérant n° 21.

¹⁴³ Commentaire aux cahiers de la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique prise pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 17.

Non seulement la sanctuarisation des niveaux d'autonomie de l'année 2003 perd de sa pertinence au fur et à mesure des années, mais elle peut apparaître comme entrant en contradiction avec le principe de péréquation. Le dernier alinéa de l'article 72-2 constitutionnalise le principe de péréquation, mais par une formule exprimant plus une obligation de moyens qu'une obligation de résultats et renvoyant à la loi la tâche de prévoir les mécanismes correspondants : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». La péréquation apparaissait comme un objectif de second rang, passant après la nécessité de garantir une autonomie financière aux collectivités tout en compensant les transferts de charge.

Ce principe de péréquation est l'un des paramètres de la répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales. Mais comme le souligne la Cour des comptes¹⁴⁴, « *les pratiques consistant, d'une part, à figer la situation de 2003 de la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque collectivité et, d'autre part, à compenser les charges sur la base des dépenses antérieures engagées par l'État, constatées pour chaque collectivité, ne peuvent que restreindre, voire rendre impossible, à niveau de transferts financiers constants, l'objectif de péréquation* ».

C - La définition de l'autonomie financière est révélatrice d'un processus de décentralisation qui n'a pas atteint son point d'équilibre

Comme le relève la Cour des comptes, « la France est l'un des très rares États européens à avoir constitutionnalisé et établi un lien d'une grande rigidité, figé en 2003, entre autonomie du secteur décentralisé et nature des ressources apportées par l'État »¹⁴⁵.

S'il peut paraître paradoxal que le Gouvernement ait souhaité renforcer l'autonomie financière des collectivités au moment même où la fiscalité locale connaissait de profonds allègements, compensés par l'État, la réforme s'explique par le contexte dans lequel elle s'est déployée, caractérisé par une certaine défiance entre le Gouvernement et les élus locaux, alors qu'étaient décidés de nouveaux transferts de compétences.

¹⁴⁴ Cour des comptes, « La conduite par l'État de la décentralisation », 27 octobre 2009, p.15.

¹⁴⁵ Cour des comptes, « La conduite par l'État de la décentralisation », 27 octobre 2009.

M. Michel Mercier, rapporteur pour avis de la Commission des finances, résume ainsi le ressenti des élus : « si l'on délègue une compétence à une collectivité, on lui retire en même temps, *paradoxalement, toute autonomie de gestion, on lui dit comment elle doit s'y prendre et à quel résultat elle doit parvenir. Il ne lui reste plus, en fin de compte, pour donner corps au principe constitutionnel de libre administration, fondement même de la décentralisation, que l'autonomie fiscale et financière* ».

Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales l'exprimait en ces termes : « *on pourrait avancer que les collectivités locales françaises sont d'autant plus attachées à leur autonomie financière ainsi entendue qu'elle constitue la rançon d'une longue tradition centralisatrice* »¹⁴⁶.

Il est ainsi légitime de se demander si l'attachement des élus à l'exercice de responsabilités fiscales ne serait pas corrélé à un sentiment de dépendance vis-à-vis de l'État dans d'autres domaines, qu'ils jugeraient contraires à l'esprit de la décentralisation. Une récente étude de l'OCDE rappelle que les États fédéraux confèrent une plus grande autonomie budgétaire et de gestion aux collectivités infra-étatiques¹⁴⁷. Ce constat permet d'éclairer le paradoxe tenant à la place centrale occupée par le thème de l'autonomie financière dans les débats relatifs à l'exercice des pouvoirs locaux, en dépit d'un rôle de la fiscalité locale dans le financement des collectivités qui place la France (49 %) au deuxième rang dans l'Union européenne après la Suède (69 %) au regard de la part des recettes fiscales propres dans l'ensemble des ressources des collectivités locales.

On remarque en effet qu'à l'inverse, les pays européens les plus décentralisés et fédéraux, ne donnent pas nécessairement à leurs collectivités une autonomie fiscale très large. On pourrait en conclure que la revendication de l'autonomie fiscale est d'autant plus élevée que l'autonomie de gestion des collectivités est faible.

En Allemagne, par exemple, la part des ressources propres est plus de trois fois inférieure à ce qu'elle est en France, les *Länder* bénéficiant, pour l'essentiel, de transferts de recettes de l'État fédéral. Le partage des recettes fiscales est d'ailleurs inscrit dans la Constitution allemande (article 106 de la *Grundgesetz*), assurant aux *Länder* des engagements

¹⁴⁶ Rapport au Président de la République « Il est temps de décider » du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Edouard Balladur, 5 mars 2009.

¹⁴⁷ OCDE, « L'autonomie budgétaire des administrations infranationales », 3 juillet 2009.

précis de la part de l'État fédéral sur la prévisibilité des recettes qui leur sont affectées.

Le partage d'impôts nationaux est largement répandu dans les pays de l'Union européenne (20 pays au total)¹⁴⁸. Dans les États membres ayant rejoint l'Union depuis 2004, le partage d'impôts nationaux (10 États sur 12) se substituant à des systèmes de dotations est perçu comme une avancée en termes de décentralisation et d'autonomie des collectivités locales. Les recettes fiscales partagées sont issues majoritairement d'une redistribution aux collectivités d'une partie des trois grands impôts d'État : l'impôt national sur le revenu (une quinzaine de pays, notamment dans les États membres ayant rejoint l'Union depuis 2004), la taxe sur la valeur ajoutée (six pays, notamment les pays fédéraux et l'Espagne) et l'impôt sur les sociétés (neuf pays).

Les collectivités allemandes, autrichiennes, espagnoles, portugaises et italiennes perçoivent, par exemple, une part de taxe sur la valeur ajoutée ou de taxes assimilées. Cette part représente environ 25 % des ressources fiscales agrégées des collectivités en Allemagne, en Espagne et en Autriche. Elle représente 15 % des ressources totales des collectivités allemandes et espagnoles¹⁴⁹.

Enfin, si leur part dans les recettes totales infra-nationales est de 37 % en moyenne dans l'Union européenne, les dotations dépassent 40 % de leurs ressources dans une dizaine de pays et même 50 % à Malte, en Irlande, aux Pays-Bas, en Lituanie et au Royaume-Uni¹⁵⁰.

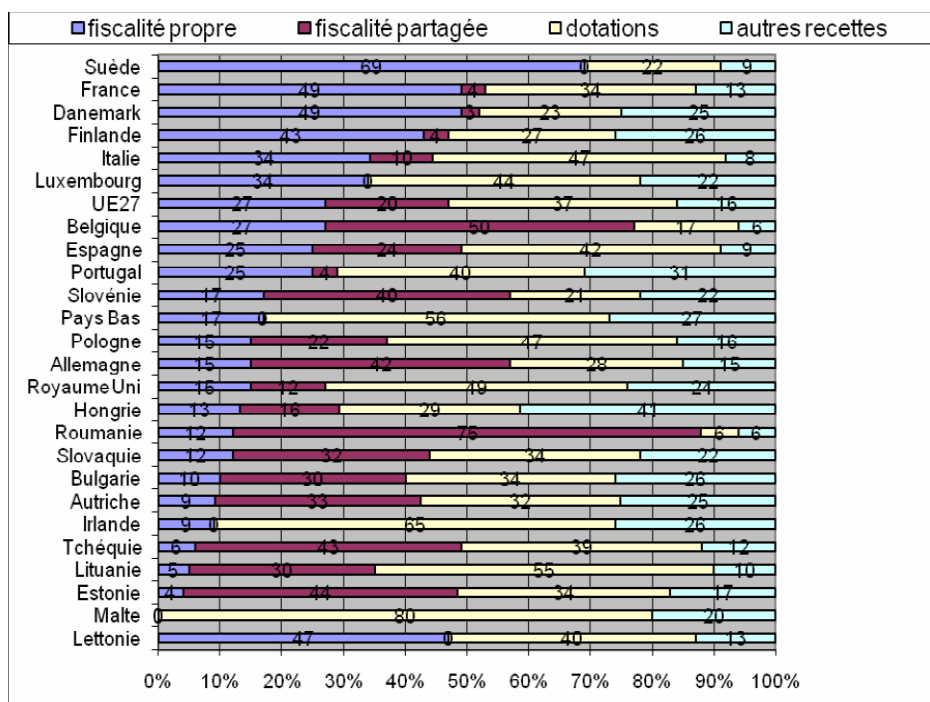
Si ces comparaisons soulignent que le pouvoir fiscal autonome n'est pas indispensable à l'autonomie locale, il n'en reste pas moins que cette dernière ne peut être appréhendée que globalement, dans tous ses paramètres (niveau des dépenses et des recettes, nature et prévisibilité des ressources, liberté de gestion). Ce parangonnage trouve ainsi sa limite dans les différences de traditions nationales et de cadre institutionnel régissant les relations entre les États et les administrations infra-étatiques.

¹⁴⁸ Les sept pays sans fiscalité partagée étant la Suède, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Irlande, la Grèce, Chypre et Malte.

¹⁴⁹ Étude comparative de l'application du principe d'autonomie fiscale et financière en Europe, Public Evaluation System et l'Institut Thomas More, pour la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités locales, Commission des finances du Sénat, mai 2009.

¹⁵⁰ « L'Europe locale est-elle en train de naître ? », Pouvoirs locaux, n° 81, février 2009.

**Graphique n° 1 : Répartition des recettes des collectivités
dans l'Union européenne**



Source : « Les collectivités territoriales dans l'Union européenne : organisation, compétences et finances », Dexia, novembre 2008.

Notons enfin que l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale, élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe, ouverte à la signature le 15 octobre 1985 et ratifiée par la France le 17 janvier 2007, n'empêche pas de conséquence particulièrement contraignante pour la France.

La Charte définit un cadre général de principes concernant l'autonomie du pouvoir local. Les collectivités doivent recevoir « des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement ». Si la Charte stipule « qu'une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi », elle ne détermine aucune proportion ou aucun seuil plancher pour cette catégorie de ressources propres. Enfin, le versement de subventions globales doit être privilégié (« dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques »).

Ainsi, seul serait inconstitutionnel, au regard de cette charte, le remplacement de l'ensemble des impôts locaux par des dotations d'État.

Encadré n° 3 : Article 9 de la charte européenne de l'autonomie locale
Les ressources financières des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

V - Résumé et conclusion de la première partie

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 définit pour la première fois, au travers du nouvel article 72-2, les principes d'organisation des finances locales et confère un statut constitutionnel au principe d'autonomie financière. Ce faisant, elle assimile autonomie financière et autonomie fiscale en exigeant que les recettes fiscales des collectivités et leurs autres ressources propres représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

La loi organique du 29 juillet 2004 mettant en œuvre ce principe d'autonomie financière et fiscale détermine les seuils en-deçà desquels les ratios d'autonomie ne peuvent descendre, en les fixant aux niveaux de l'année de 2003 pour chaque catégorie de collectivités. La définition des ressources propres qu'elle adopte permet la prise en compte des recettes fiscales dont les collectivités déterminent l'assiette, le taux ou le tarif, mais également de celles dont la loi localise, par collectivité, une part locale d'assiette ou de taux, ce qui ouvre la voie au partage d'impôts nationaux.

Cette définition des ressources propres, validée par le Conseil constitutionnel, n'apparaît satisfaisante pour aucun des acteurs : d'une part, parce que du point de vue d'une majorité d'élus locaux, elle s'éloigne de la consécration d'un pouvoir fiscal réellement autonome pour les collectivités; d'autre part, parce qu'elle nécessite des opérations de localisation de parts d'impôts nationaux qui apparaissent artificielles.

Au final, la rédaction de la loi organique du 29 juillet 2004 s'explique plus par le contexte politique de sa genèse que par des considérations proprement juridiques. Elle n'a pas permis de mettre un terme au débat entre, d'une part, ceux qui considèrent que le principe de libre administration est indissociable de l'exercice d'un pouvoir fiscal autonome et, d'autre part, les partisans d'une véritable autonomie de gestion et de dépenses qui n'inclurait pas nécessairement une maîtrise de l'assiette ou du taux des impositions locales.

Plus encore, la révision constitutionnelle et la loi organique sont à la source d'une confusion qui reste prégnante aujourd'hui : elles ont associé les notions d'autonomie financière et d'autonomie fiscale, mais ont conféré à l'autonomie fiscale un sens éloigné de son acception courante.

Chapitre II

La progression des ratios d'autonomie depuis 2003 masque une autonomie financière et fiscale très relative

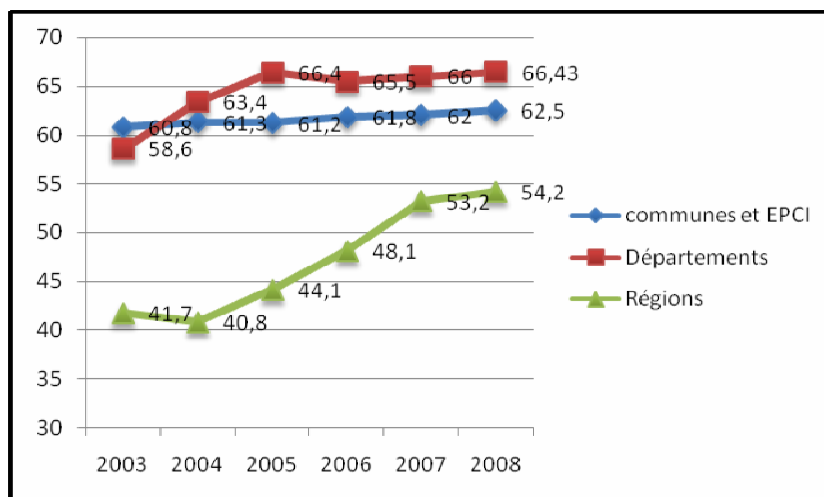
I - Conformément aux objectifs exprimés en 2003, les ratios d'autonomie financière s'accroissent

Depuis 2003 et contrairement à ce qui est parfois soutenu, l'autonomie financière des collectivités s'est renforcée, en raison d'une augmentation sensible des produits de la fiscalité locale et des transferts fiscaux décidés par l'État. La progression a été de 1,2 point pour les communes et leurs groupements entre 2003 et 2007. Sur la même période, les départements ont connu une augmentation de 7,4 points, tandis que les régions voyaient leur taux d'autonomie progresser de 11,5 points¹⁵¹.

Toutes les catégories de collectivités ont désormais un ratio d'autonomie financière supérieur à 50 %, même si ce taux peut s'avérer inférieur pour telle ou telle collectivité, notamment les régions.

¹⁵¹ Les données qui suivent sont tirées du Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances locales en 2009, juillet 2009.

Graphique n° 2 : Évolution des ratios d'autonomie financière de 2003 à 2008



Source : Rapport de l'observatoire des finances locales, Les finances locales en 2009, juillet 2009 ; traitement : CPO

La progression du ratio d'autonomie financière des départements observée entre 2006 et 2007 (+ 0,5 point) s'explique principalement par une progression du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, trouvant son origine dans la compensation financière des transferts de compétences réalisés en 2007, en application des dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. On constate également une augmentation des autres recettes fiscales. Mais la progression des ressources propres est à mettre en regard d'un accroissement des autres ressources, qui s'explique notamment par le versement des premières attributions du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion. C'est la raison pour laquelle, au total, le ratio d'autonomie progresse peu.

S'agissant des régions, ce ratio a crû de 5,1 points entre 2006 et 2007, en raison d'une forte augmentation des recettes de TIPP (+173 %), liée, d'une part, à la compensation financière des transferts de compétences, d'autre part, à la perception de recettes supplémentaires par les régions ayant choisi d'augmenter leurs fractions de tarif de TIPP comme le permet l'article 84 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005. Les régions ont également bénéficié de l'augmentation des recettes relatives à la contribution au développement de l'apprentissage (+84 %).

En 2008, les ratios continuent à progresser légèrement, s'établissant à 62,5 % pour les communes et leurs groupements, à 66,4 % pour les départements et à 54,2 % pour les régions.

Tableau n° 5 : Les ratios d'autonomie financière entre 2004 et 2007

Ratios d'autonomie financière en 2004			
	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (Md€)	57,21	30,17	6,54
Autres ressources (Md€)	36,13	17,43	9,49
Ressources totales (Md€)	93,34	47,60	16,03
Ratio constaté pour 2004	61,3 %	63,4 %	40,8 %
Ratios d'autonomie financière en 2005			
	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (Md€)	59,54	33,52	8,16
Autres ressources (Md€)	37,71	16,98	10,36
Ressources totales (Md€)	97,25	50,51	18,52
Ratio constaté pour 2005	61,2 %	66,4 %	44,1 %
Ratios d'autonomie financière en 2006			
	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (Md€)	63,45	36	9,57
Autres ressources (Md€)	39,20	18,97	10,33
Ressources totales (Md€)	102,65	54,98	19,90
Ratio constaté pour 2006	61,8 %	65,5 %	48,1 %
Ratios d'autonomie financière en 2007			
	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (Md€)	66,75	38,05	11,99
Autres ressources (Md€)	40,97	19,56	10,53
Ressources totales (Md€)	107,71	57,61	22,52
Ratio constaté pour 2007	62 %	66 %	53,2 %

Source : Rapport de l'observatoire des finances locales, Les finances locales en 2009, juillet 2009 ; traitement : CPO

On pourrait conclure de ces évolutions que la révision constitutionnelle et la loi organique du 29 juillet 2004 ont atteint leurs objectifs. Toutefois, ces chiffres ne doivent pas occulter la réalité d'une autonomie fiscale partielle, reposant en outre sur des impositions archaïques ou morcelées.

II - La fiscalité directe locale a l'apparence d'une fiscalité autonome, mais la part grandissante prise en charge par le contribuable national relativise sa contribution à l'existence d'un pouvoir fiscal local

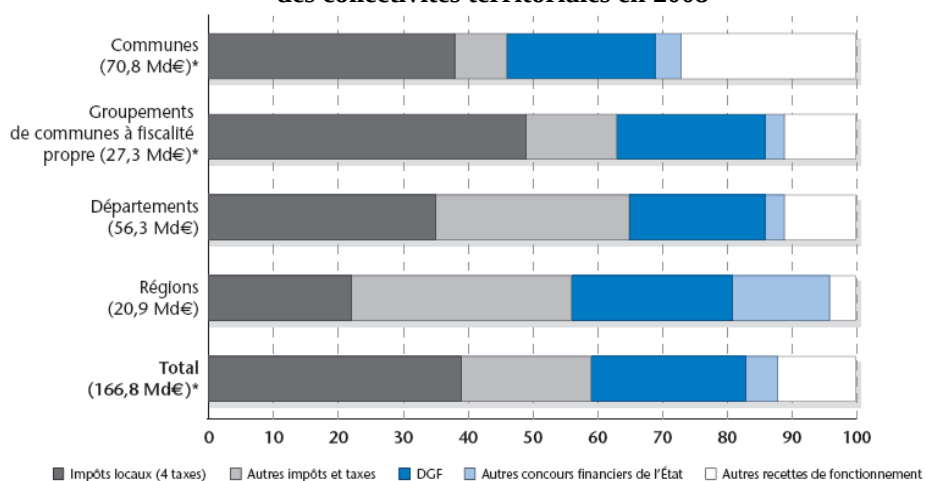
A - Les quatre taxes directes locales correspondent à la définition de l'autonomie fiscale *stricto sensu*

La loi de finances pour 2010 supprime la taxe professionnelle et la remplace par une contribution économique territoriale, composée d'une cotisation foncière des entreprises et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Jusqu'au 1^{er} janvier 2010, la fiscalité directe locale comprend ainsi la taxe professionnelle, mais aussi la taxe d'habitation et les deux taxes foncières, ainsi que des taxes additionnelles à ces quatre impositions locales, telles que les taxes locales d'équipement (213 M€), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (4,8 Md€) et les taxes pour frais de chambres d'agriculture, pour frais de chambres de commerce et d'industrie et pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat (1,5 Md€). S'y ajoutent le versement transport, obligatoire en Ile-de-France et facultatif dans le reste du pays (5,6 Md€), et des taxes annexes (imposition forfaitaire sur les pylônes électriques, redevance des mines, taxe de balayage, pour 282 M€ au total).

Le produit voté des quatre taxes directes locales, qui représente environ 90 % de la fiscalité directe locale, s'est élevé en 2008 à 65,7 Md€. Un peu moins des deux tiers du produit des quatre taxes bénéficient aux communes et à leurs groupements, environ 30 % aux départements et 7 % aux régions. Le rendement de ces quatre taxes est très variable, avec moins d'un milliard d'euros pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (1,3 %), 15,3 Md€ pour la taxe d'habitation (23,2 %), 20,5 Md€ pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (31,1 %) et 29, 1 Md€ pour la taxe professionnelle (44,3 % du produit voté).

Les quatre taxes directes locales représentent 44 % des recettes de fonctionnement des communes et des groupements intercommunaux, 34,8 % de celles des départements et 22,9 % de celles des régions.

**Graphique n° 3 : Répartition des recettes de fonctionnement
des collectivités territoriales en 2008**



Source : *Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances locales en 2009, juillet 2009*

Tous les niveaux de collectivités locales ont un pouvoir de vote des taux sur l'assiette des quatre taxes directes locales, qui correspondent ainsi à la définition de l'autonomie fiscale *stricto sensu*. Les collectivités ont ainsi la possibilité de modifier la répartition de la charge entre catégories de contribuables et de moduler la pression fiscale par des politiques de taux. Elles sont toutefois contraintes au respect de certaines règles fixées par la loi.

**Tableau n° 6 : Taux d'imposition votés par les collectivités
depuis 1999**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>en %</i>											
Communes											
Taxe d'habitation	12,08	12,26	12,48	12,99	13,37	13,56	13,66	13,69	13,78	13,85	n. d.
Foncier bâti	15,4	15,69	15,94	16,53	17,01	17,56	17,42	17,5	17,64	17,76	n. d.
Foncier non bâti	36,5	36,62	37	37,66	38,18	38,62	38,87	39,52	39,62	39,91	n. d.
Taxe professionnelle	12,85	12,5	12,23	11,99	12,21	12,32	12,39	12,41	12,50	12,63	n. d.
Communes + groupements											
Taxe d'habitation	13,52	13,47	13,53	13,78	14,00	14,15	14,29	14,38	14,44	14,53	n. d.
Foncier bâti	17,17	17,13	17,19	17,51	17,82	18,01	18,22	18,37	18,49	18,63	n. d.
Foncier non bâti	40,77	40,92	41,35	42,02	42,65	43,22	43,61	43,13	44,51	44,89	n. d.
Taxe professionnelle	14,87	14,79	14,89	15,05	15,2	15,37	15,45	15,49	15,76	15,89	n. d.
Départements											
Taxe d'habitation	5,94	5,92	5,86	6,06	6,27	6,35	6,6	6,88	6,97	7,04	7,38
Foncier bâti	8,15	8,13	8,12	8,42	8,74	8,84	9,21	9,70	9,83	9,94	9,76
Foncier non bâti	19,78	19,84	19,8	20,23	21,09	21,72	22,54	23,57	23,76	24,15	25,31
Taxe professionnelle	6,84	6,82	6,78	7,02	7,37	7,47	7,82	8,24	8,38	8,50	8,98
Régions											
Taxe d'habitation	1,54	1,58	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.
Foncier bâti	1,89	1,94	1,96	1,97	1,97	1,98	2,38	2,53	2,59	2,63	2,65
Foncier non bâti	4,66	4,88	4,95	4,86	4,93	5,1	5,93	6,37	6,46	6,59	6,64
Taxe professionnelle	1,89	1,95	1,97	1,99	2,02	2,04	2,48	2,68	2,76	2,81	2,83

n. d. : données non disponibles; s. o. : sans objet.

Source : Direction générale des collectivités locales, Direction générale des finances publiques, cité par le rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances locales en 2009, juillet 2009.

Un ratio d'« autonomie fiscale directe » peut ainsi être mesuré en rapportant le produit généré par les quatre taxes directes locales à la totalité des ressources de chaque catégorie de collectivité, hors emprunt. Ainsi, pour les départements, ce calcul conduit à un taux d'autonomie fiscale directe de 33 % environ.

**Tableau n° 7 : Calcul des ratios d'« autonomie fiscale directe »
en 2008**

	Communes et groupements	Départements	Régions	Toutes collectivités
Produit des quatre taxes	39,5 Md€	19,6 Md€	4,8 Md€	65,7 Md€
Ressources totales hors emprunt	104,2 Md€	59,6 Md€	22,8 M€	186,7 Md€
Taux d'autonomie fiscale directe	37,9 %	32,8 %	21 %	35,2 %

Source : CPO ; données : rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances locales en 2009, juillet 2009.

B - L'absence de revalorisation des bases des taxes directes locales fait peser un risque sur l'autonomie financière des collectivités

Ces taxes directes locales, ainsi que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, possèdent une assiette localisée qui procède, partiellement ou totalement, des bases cadastrales. La valeur locative cadastrale représente le loyer normal que le bien est susceptible de produire à la date de référence de la révision, compte tenu du niveau moyen des loyers en vigueur dans la commune à la même date. La dernière révision générale résultant de la loi n° 68-108 du 2 février 1968 et du décret n° 69-1279 du 28 novembre 1969, la date de référence est fixée au 1^{er} janvier 1970 pour les propriétés bâties et au 1^{er} janvier 1961 pour les propriétés non bâties. La valeur locative est actualisée en valeur 1980, cette actualisation ayant concerné les rôles de taxe foncière et de taxe d'habitation. Cette valeur locative 1980 est chaque année revalorisée par un taux annuel voté en loi de finances, afin de tenir compte de l'évolution des loyers. En 2009, le coefficient de revalorisation des bases a été fixé à 1,5 % pour les propriétés non bâties et à 2,5 % pour les propriétés bâties.

L'établissement des bases cadastrales est réalisé par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) pour le compte des collectivités territoriales. La Cour des comptes, dans son rapport annuel pour 2009, en dresse un constat sévère, qualifiant le mécanisme de détermination des bases « *d'exagérément complexe, fragile et d'un coût mal cerné* », et rappelle que « *l'absence de révision générale des bases depuis 1970, combinée à une mise en œuvre trop restreinte des procédures d'actualisation par les services fiscaux, dans le cadre du droit existant, produit une situation obsolète et inéquitable* »¹⁵².

Or ce manque d'actualisation des bases n'emporte pas seulement des conséquences en termes d'équité entre collectivités et entre contribuables : il a également une incidence sur l'autonomie financière des collectivités, sur laquelle il fait peser un risque. En effet, contrairement à une idée répandue, une grande partie de l'accroissement de la ressource des collectivités ces dernières années provient de l'évolution des bases. Cette hausse a, en effet, été, en dix ans, de 39,2 % en euros courants (21,5 % hors coefficient de revalorisation) pour la taxe d'habitation et de 39 % (21,3 % hors coefficient de revalorisation) pour la

¹⁵² Cour des comptes, « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État », Rapport annuel 2009.

taxe foncière sur les propriétés bâties¹⁵³. Ainsi, pour le foncier bâti comme pour la taxe d'habitation, la progression des bases a été nettement plus forte que celle des taux (sauf pour les régions en 2005 et 2006)¹⁵⁴.

Le retard dans l'actualisation de la valeur locative des locaux anciens rend la prise en compte des constructions nouvelles responsable de l'essentiel de la croissance des bases. Celle-ci est donc liée au marché immobilier. Ainsi, en période de contraction de la construction immobilière, le produit fiscal pourrait stagner et nécessiter de nouvelles augmentations des taux sur une assiette atone.

Tableau n° 8 : Évolution 1999-2009 des bases d'imposition des quatre taxes du secteur communal*

Évolutions annuelles à législation constante et en euros courants en % (France métropolitaine)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution moyenne 2009/1999
Taxe d'habitation	+ 2,6	+ 3,0	+ 3,6	+ 3,0	+ 3,9	+ 3,5	+ 3,9	+ 3,9	+ 4,0	+ 3,4	+ 4,5	+ 3,6
Taxe sur le foncier bâti	+ 3,0	+ 3,0	+ 2,3	+ 3,0	+ 3,6	+ 3,4	+ 3,6	+ 3,7	+ 3,5	+ 3,4	+ 4,5	+ 3,4
Taxe sur le foncier non bâti	+ 1,5	+ 1,0	+ 0,7	+ 1,4	+ 1,3	+ 1,4	+ 1,8	+ 1,8	+ 1,8	+ 1,6	+ 1,4	+ 1,4
Taxe professionnelle	+ 3,8	+ 6,3	+ 4,3	+ 2,5	+ 4,3	+ 2,6	+ 2,0	+ 3,2	+ 2,7	+ 3,3	+ 5,1	+ 3,4

* Bases nettes imposées, y compris les bases des contribuables dégrevés et les bases TP unique et de zones d'activités économiques, mais non compris celles de taxe professionnelle éolienne des EPCI à régime fiscal TPE qui s'élèvent à 5,7 M€

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances locales en 2009, juillet 2009.

La révision des valeurs locatives cadastrales, annoncée par le Gouvernement, est donc également nécessaire pour préserver le dynamisme des bases des collectivités en période basse du cycle immobilier et permettre aux collectivités de retrouver une plus grande autonomie fiscale. Elle rétablirait le lien entre l'assiette et les capacités contributives des contribuables. Le scénario de révision envisagé concernerait, en premier lieu, les locaux commerciaux, puis, dans un second temps, les propriétés à usage d'habitation, à savoir trente millions de locaux.

¹⁵³ En revanche, l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés non bâties a connu une évolution à la baisse (-9,5 % en euros courants et -18,5 % hors coefficient de revalorisation), en raison de la multiplication des exonérations en faveur des exploitations agricoles.

¹⁵⁴ Cour des comptes, « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État », Rapport annuel 2009.

Cependant, le mode de révision retenu pourrait avoir une incidence sur la volatilité des ressources des collectivités. Plusieurs options sont ouvertes, selon que sont utilisées :

- des valeurs administrées, moins corrélées à la réalité du marché, mais plus stables ;
- des valeurs économiques réelles, avec une déclaration obligatoire et systématique par le contribuable. Mais un tel choix entraînerait une certaine volatilité des bases puisqu'en période de crise immobilière, les valeurs déclarées pourraient baisser rapidement ;
- des valeurs économiques réelles, avec une actualisation « au fil de l'eau » qui permettrait de lisser les transferts de charge dans le temps. Ainsi, la valeur locative serait révisée en fonction du prix du marché au changement de propriétaire ou dans un délai maximal de dix ans et la réforme serait réalisée à produit fiscal constant par commune. A terme cependant, le passage à la valeur vénale accentuerait la dépendance des recettes fiscales à l'égard des cycles de marché.

Les élus pourraient se voir confier une capacité d'initiative sur la révision de leurs bases taxables, comme le permet l'article 72-2 de la Constitution en vertu duquel la loi peut autoriser les collectivités à fixer l'assiette et le taux des impositions locales dans les limites qu'elle détermine, et, en tout état de cause, être associés plus étroitement aux actualisations effectuées par les services fiscaux.

En première analyse, l'autonomie fiscale qu'assurent les quatre taxes directes locales, mesurée par le ratio d'« autonomie fiscale directe », se situe aux alentours de 35 % pour l'ensemble des collectivités. Toutefois, cette autonomie repose sur des bases archaïques, éloignées des capacités contributives des contribuables locaux. La révision des valeurs cadastrales est dès lors une nécessité pour donner à la fois un sens et une légitimité à l'autonomie fiscale des collectivités.

C - L'encadrement du pouvoir de modulation des taux par les collectivités territoriales est une limite justifiée à leur autonomie fiscale

Chaque collectivité locale vote le taux de chacune des impositions directes locales, dans les limites fixées par le législateur. Il convient d'y ajouter certaines taxes annexes pour lesquelles les collectivités et autres organismes peuvent voter des taux additionnels. Il en résulte que le pouvoir de fixer les taux est fractionné entre quelque 39 000 assemblées

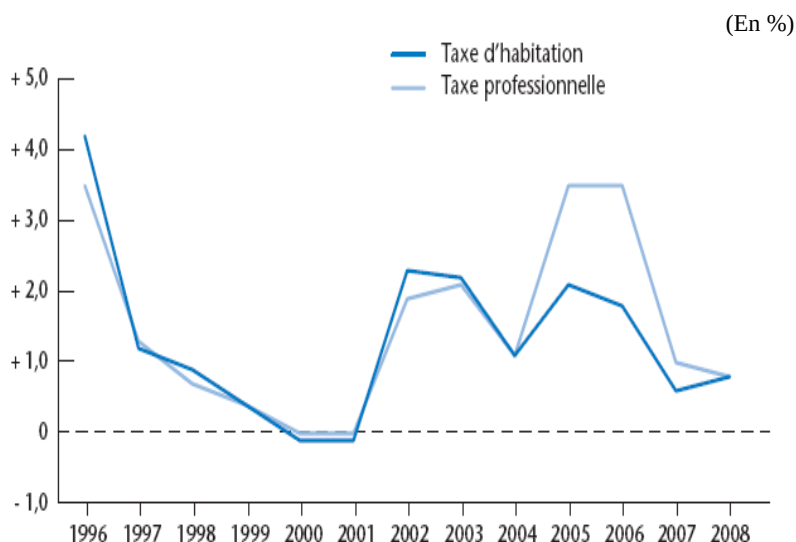
délibérantes de collectivités ou groupements de collectivités (régions, départements, communes et EPCI à fiscalité propre).

Les limites à l'intérieur desquelles les collectivités locales peuvent exercer leur liberté de fixation des taux sont prévues par les articles 1636 B *sexies* et 1636 B *septies* du code général des impôts. Les collectivités locales sont tenues de respecter des règles générales qui permettent d'éviter l'existence d'une trop grande hétérogénéité des taux sur le territoire national, constituées par le plafonnement des taux par rapport à une référence nationale et par la liaison des taux.

Le principe de la liaison des taux consiste à imposer aux collectivités locales de faire varier de façon parallèle leur taux de taxe d'habitation, plus souvent protégée par les collectivités, et les taux des autres impositions frappant les propriétaires et les entreprises. Il vise à préserver l'impôt sur les activités économiques contre la tentation de le faire croître plus rapidement que l'impôt pesant sur les ménages / électeurs. En outre, il a pu paraître légitime de lier l'évolution du taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties et celui de la taxe d'habitation, afin de préserver les agriculteurs d'une hausse qui porterait sur le seul taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Ces contraintes ont été desserrées, ces dernières années, par des dispositions législatives permettant aux collectivités de déroger à la règle de liaison des taux en réduisant la pression fiscale sur les ménages ou, au contraire, en majorant celle sur les entreprises. La dé-liaison partielle des taux opérée à partir de 1999, au prix d'une prolifération des mécanismes dérogatoires, a conduit à une divergence des taux de taxe professionnelle et de taxe d'habitation, avec une progression plus marquée des premiers observée aux niveaux régional et départemental. La loi de finances pour 2003 a, en outre, permis aux collectivités territoriales et à leurs EPCI à fiscalité propre d'augmenter plus fortement le taux de taxe professionnelle que le taux de la taxe d'habitation ou le taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières. En effet, sous certaines conditions, les collectivités locales peuvent augmenter leur taux de taxe professionnelle dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de leur taux de taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, de leur taux moyen pondéré des trois autres taxes. Pour les régions, le taux de taxe professionnelle peut augmenter dans la limite d'une fois et demie l'augmentation du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties.

**Graphique n° 4 : Évolution moyenne annuelle des taux d'imposition
des collectivités locales en métropole
(Taxe d'habitation et taxe professionnelle)**



Source : Direction générale des collectivités locales, Direction générale des finances publiques, cité par le rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances locales en 2009*, juillet 2009.

Les débats parlementaires sur le projet de suppression de la taxe professionnelle ont constitué une occasion de s'interroger sur la réaffirmation de la règle de liaison des taux et sur l'opportunité de supprimer les dérogations et exceptions qui l'affaiblissent. En effet, la rénovation du lien entre les entreprises et les collectivités passe, d'une part, par une certaine limitation du cumul du vote des taux sur les mêmes assiettes dans un souci de clarté et de responsabilisation, d'autre part, par le rétablissement de règles de liaison des taux plus strictes entre impôts pesant sur les ménages et impôts supportés par les entreprises.

En définitive, si la liberté de vote des taux par les collectivités s'est accrue ces dernières années, l'encadrement législatif dont elle fait l'objet a été renforcé à la faveur de la réforme de la fiscalité locale liée à la suppression de la taxe professionnelle.

D - La part des dégrèvements et exonérations prise en charge par le contribuable national relativise le caractère local des impositions

L'autonomie financière des collectivités est limitée par une intervention de l'État qui en fait le premier contribuable local. En effet, pour remédier au vieillissement des quatre impositions directes locales et aux inégalités qui en résultent pour les contribuables, tout en garantissant les ressources des collectivités, l'État a accordé des dégrèvements et des exonérations aux contribuables locaux et pris en charge le manque à gagner pour les collectivités.

1/ Les dégrèvements limitent l'impôt mis à la charge du contribuable local, sans modification de la base, de sorte que les collectivités sont assurées de percevoir le produit correspondant au taux voté. Outre le transfert de charge du contribuable local vers le contribuable national, ces dégrèvements compensés par l'État diminuent la responsabilité des élus locaux qui votent un produit fiscal, c'est-à-dire un taux sur une base connue, que leurs électeurs n'acquittent pas en totalité, ce qui peut représenter en réalité une incitation à la hausse des taux, ceux-ci étant indolores pour les contribuables / électeurs.

Les dégrèvements sont comptabilisés dans les ressources propres des collectivités, dans la mesure où ces dernières ont perçu le produit fiscal voté. Le Conseil constitutionnel l'a confirmé en se prononçant sur la conformité au principe d'autonomie financière du dispositif créant un crédit de taxe professionnelle pris en charge par l'État, en faveur de redevables établis dans des zones d'emploi « en grande difficulté au regard des délocalisations »¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Il a ainsi jugé « qu'en prévoyant (...) que le crédit de taxe professionnelle est « pris en charge » par l'État, le législateur a assuré la neutralité des nouvelles mesures sur le montant des recettes fiscales des collectivités territoriales, comme sur la part de leurs ressources propres dans l'ensemble de leurs ressources ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 72-2 de la Constitution manque en fait » (décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, loi de finances pour 2005, considérant n° 25).

Tableau n° 9 :

**Dégrèvements accordés par l'État aux redevables des 4 taxes directes locales
au titre des allègements institués par voie législative**

en millions d'euros

Dégrèvements	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ensemble	8 071	7 956	9 069	9 948	10 534	12 358	12 746	15 707
Taxe professionnelle	5 681	5 341	6 238	6 659	7 257	8 877	9 159	11 929
Plafonnement valeur ajoutée	5 651	5 310	6 207	5 478	5 891	6 468	5 975	8 560
Allègement transitoire	1	0	0	0	101	108	188	143
Dégrèvement transports	30	31	31	70	129	263	291	300
Dégrèvement pour investissements nouveaux	–	–	–	–	24	746	1 442	1 512
Autres dégrèvements	–	–	–	1 111	1 112	1 293	1 263	1 414
Taxe d'habitation	2 247	2 334	2 356	2 728	2 774	2 918	3 013	3 048
Total (RMIstes)	199	265	285	257	295	326	349	367
Partiel (plafonnement revenu)	2 047	2 069	2 072	2 091	2 148	2 206	2 241	2 256
Autres dégrèvements	–	–	–	381	331	386	423	426
Taxes foncières	75	146	337	561	503	563	574	730
Pertes de récoltes	7	11	199	39	64	83	38	22
Personnes âgées et de condition modeste	68	135	138	56	55	52	76	69
Autres	–	–	–	466	384	428	460	639

Source : DGFIP.

Source : Direction générale des finances publiques, cité par le rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances locales en 2009, juillet 2009.

2/ Dans le cas des exonérations, les bases exonérées sont déduites de l'assiette imposable. Lorsque l'exonération résulte d'une disposition législative, l'État compense directement le manque à gagner pour la collectivité l'année de l'exonération¹⁵⁶. Ensuite, le montant de la compensation n'évolue plus en fonction des taux votés par les collectivités ni en fonction de l'évolution de la base. La compensation est simplement indexée sur un indicateur défini par la loi et se fait le plus souvent par abondement des dotations budgétaires. La réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2004 y a ainsi intégré plus de 12 Md€ de compensations d'exonérations, dont, notamment, les compensations de pertes de produit dues à la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, à la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux et à la réforme de la taxe d'habitation. Les différentes compensations ne sont plus identifiables dans la mesure où elles se sont fondues au sein de la DGF. D'une manière générale, la frontière entre dotations et compensations d'exonération est ténue, certaines compensations donnant lieu à des versements de l'État identifiés comme tels, d'autres étant fondues dans des dotations plus larges.

¹⁵⁶ En revanche, une exonération décidée par les collectivités n'est généralement pas compensée par l'État et se traduit par une moins-value de recettes fiscales.

Tableau n° 10 : Compensations accordées aux collectivités au titre des exonérations des quatre taxes directes locales

(En M€)

Compensations versées par l'État	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ensemble	8 903	12 355	13 513	3 669	3 761	3 862	3 783	3 465
Taxe professionnelle	7 133	9 606	10 732	1 842	1 894	1 804	1 698	1 390
Suppression progressive de la part « salaires » ⁽¹⁾	5 307	7 837	8 941	—	—	—	—	—
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (sous enveloppe globale)								
Plafonnement du taux de 1983	61	57	55	53	50	47	46	38
Réduction des salaires imposés	311	289	280	271	253	225	200	155
Allègement de 16 % des bases	1 206	1 194	1 130	1 084	919	848	750	601
Total	1 578	1 540	1 465	1 409	1 222	1 120	996	794
<i>Autres compensations de la taxe professionnelle</i>								
Réduction de base pour créations d'établissement ⁽²⁾	50	61	64	61	66	65	69	62
Allègement Corse	66	63	50	63	61	63	64	67
investissement PME Corse						2	3	4
Exonération zones ZRR-ZRU-ZFU	132	105	107	91	89	87	88	99
Exonération au titre de certaines activités équestres ⁽³⁾	—	—	—	—	2	2	2	1
Réduction progressive de la fraction des recettes	—	—	104	219	452	464	476	362
Taxe d'habitation	2 044	2 090	2 111	1 141	1 165	1 189	1 207	1 227
Exonérations des personnes de condition modeste	1 104	1 113	1 111	1 141	1 165	1 189	1 207	1 227
Suppression de la part régionale ⁽²⁾	939	977	999	—	—	—	—	—
Foncier bâti	334	325	339	356	371	377	388	402
Exonérations sur les immeubles à caractère social	6	4	3	6	6	5	5	3
Exonérations des personnes de condition modeste	235	231	241	251	260	265	278	290
Exo. de bâtiments liés à certaines activités équestres ⁽³⁾	—	—	—	—	2	2	1	1
Exonérations ZFU et ZUS	93	90	94	100	99	106	104	107
Foncier non bâti	332	334	332	330	332	492	491	446
Exonération des terres agricoles	328	329	327	325	327	486	483	437
Exo. de plantations y compris exo. Natura 2000	4	5	5	5	6	6	7	9

Les compensations pour réduction des droits de mutation ne sont pas incluses.

(1) Incluse dans la DGF depuis 2004. (2) Modifiée en LFI 1999, anciennement réduction pour embauche et investissement (RED).

(3) Compensations versées pour la première fois en 2005.

ZRR : zone de revitalisation rurale ; ZRU : zone de revitalisation urbaine ; ZFU : zone franche urbaine ; ZUS : zone urbaine sensible.

Source : Direction générale des finances publiques, cité par le rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances locales en 2009, juillet 2009.

Le taux de prise en charge par l'État des taxes directes locales a atteint 26 % en 2008. Symétriquement, les compensations d'exonérations et de dégrèvements représentent près de 20 % de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales. Ainsi, le produit voté par les collectivités se distingue du produit qu'elles perçoivent, ainsi que du produit réellement acquitté par le contribuable local.

En 2008, le contribuable national prend en charge 47 % des recettes de taxe professionnelle et 28 % des recettes de taxe d'habitation.

3/ La taxe professionnelle représente environ 36 Md€ de recettes pour les personnes publiques, dont 28 Md€ pour les collectivités territoriales. Elle compte ainsi pour 27 % de la fiscalité locale totale, soit le même poids que la fiscalité indirecte. Elle est perçue principalement au profit des communes et des groupements de communes (16,3 Md€ en 2008, soit 58 % du produit de la taxe professionnelle, dont 12,14 Md€ soit 43,3 % du produit pour les seuls groupements) et des départements

(8,72 Md€, soit 31 % du produit de la taxe professionnelle), les régions en percevant 3 Md€ (10,7 % du produit)¹⁵⁷.

Pour sa part, l'État perçoit environ 6 Md€ au titre de la cotisation minimale de taxe professionnelle, des frais de gestion et de la cotisation nationale de péréquation. Les chambres de commerce et d'industrie perçoivent quant à elles un peu plus d'un milliard d'euros au titre de la taxe additionnelle assise sur les mécanismes de la taxe professionnelle.

La taxe professionnelle nette à la charge des entreprises, c'est-à-dire la taxe diminuée des dégrèvements, dont le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, et majorée du supplément au titre de la cotisation minimale, a représenté un montant de 26,1 Md€ en 2008, tandis que son produit voté s'établissait à 28 Md€.

L'État acquitte 11,7 Md€ de taxe professionnelle au titre des compensations et dégrèvements, ce qui correspond à 47 % du produit voté par les collectivités, en hausse de dix points par rapport à 1999 (36,7 %). L'État est donc devenu le premier contributeur de la taxe : sur la seule période 2003-2008, la taxe professionnelle acquittée par l'État sous forme de dégrèvements a crû de 60 %.

Par ailleurs, les dégrèvements ne garantissent plus que les collectivités locales continuent à obtenir le produit correspondant aux taux qu'elles votent : ainsi, le plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée est accompagné de la mise en place d'un « ticket modérateur » à la charge des collectivités. Schématiquement, lorsqu'elles augmentent leur taux par rapport à un taux de référence (2004 ou 2005 selon les cas), elles doivent rembourser à l'État une partie du dégrèvement que ce dernier prend en charge. Ainsi, alors que, jusqu'en 2006, les dégrèvements étaient neutres pour les collectivités locales, ils peuvent désormais avoir pour effet de réduire les recettes perçues au titre des impôts locaux, tout comme les exonérations.

¹⁵⁷ En plus des trois niveaux de collectivités territoriales, il convient d'ajouter les établissements publics de coopération intercommunale. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a instauré une politique de soutien à la mise en place de communautés d'agglomération et de communautés de communes en accordant un supplément de dotation moyenne par habitant aux communautés de communes qui optaient pour la taxe professionnelle unique. En raison du succès de ce dispositif, le produit de taxe professionnelle perçu par les communautés à taxe professionnelle unique (avant reversement aux communes-membres) représente 2,5 fois celui perçu directement par les communes.

Cette participation des collectivités au coût du dégrèvement lié à la valeur ajoutée s'est élevée à 765 M€ en 2008. Elle représente 10,8 % du produit de taxe professionnelle des régions et 3,8 % de celui des départements, contre 2,6 % en moyenne pour l'ensemble des collectivités. Elle vise à responsabiliser les collectivités locales sur les augmentations de taux qu'elles décident tout en obérant leur capacité de progression des taux, dès lors qu'une hausse des taux sur une base plafonnée se traduit essentiellement par une hausse du dégrèvement à la charge de la collectivité.

Tableau n° 11 : Incidence financière de la prise en charge par les collectivités d'une partie du dégrèvement lié à la valeur ajoutée en 2008

	Participation au coût du dégrèvement lié à la valeur ajoutée (millions d'euros)	Poids des versements par rapport aux produits de taxe professionnelle (%)
Secteur communal	111,0	0,6
– dont communes et syndicats intercommunaux à contributions financières	32,2	0,7
– dont groupements à fiscalité propre	78,8	0,6
Départements	335,5	3,8
Régions	318,5	10,3
Toutes collectivités	765,0	2,6
<i>Données prévisionnelles.</i>		

Source : Direction générale des finances publiques, Direction générale des collectivités locales, cité par le rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances locales en 2009*, juillet 2009.

La loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 transpose le dispositif du « ticket modérateur » à la contribution économique territoriale (CET) qui remplace la taxe professionnelle¹⁵⁸. Les communes et les EPCI à fiscalité propre financeront une fraction du

¹⁵⁸ Le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité de ce dispositif en relevant « que l'article 85 de la loi de finances pour 2006 a créé un mécanisme de participation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au régime de plafonnement de l'impôt en fonction de la valeur ajoutée des entreprises ; que la loi déferée, qui transpose ce dispositif à la contribution économique territoriale, ne met à leur charge que l'augmentation du dégrèvement, au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée depuis 2010, pour les seules entreprises plafonnées deux années de suite ; (...) que le plafonnement de la contribution économique territoriale n'a pas pour effet d'instaurer une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ; que ce nouveau dispositif, au demeurant plus favorable que le précédent pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, ne crée pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques » (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010).

montant du dégrèvement de la CET accordé aux entreprises dont la cotisation totale représente plus de 3 % de la valeur ajoutée. Cette fraction sera mise à la charge des communes et des EPCI à fiscalité propre à compter de 2013 si le dégrèvement est accordé pendant plus d'une année.

4/ Le produit de la taxe d'habitation s'est élevé à 15,5 Md€ en 2008. Le secteur communal en bénéficie à hauteur des deux tiers, les départements du tiers restant, la part régionale ayant été supprimée en 2000. Les exonérations et dégrèvements relèvent d'une politique d'allègement de l'impôt prenant en compte le revenu des personnes physiques ou leur situation personnelle. Ils ont pour conséquence que plus de la moitié des contribuables ne paient plus, ou seulement partiellement, la taxe d'habitation¹⁵⁹. Le contribuable national a ainsi acquitté 28 % du produit de la taxe d'habitation en 2008.

Tableau n° 12 : Les dégrèvements ordonnancés de la taxe d'habitation en 2008

(En Md€)	
Personnes âgées et de condition modeste	0,41
Plafonnement par rapport au revenu	2,26
Autres dégrèvements	0,38
Total	3,05

Source : Direction générale des finances publiques, cité par le rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances locales en 2009*, juillet 2009.

5/ La taxe foncière sur les propriétés bâties est le deuxième impôt local par son produit (20,5 Md€). Elle est perçue pour 62 % par le secteur communal, 29 % par les départements et 1 % par les régions. La taxe sur les propriétés non bâties, dont le produit est faible (0,8 Md€), bénéficie à hauteur de 93 % aux communes. Contrairement à la taxe professionnelle et à la taxe d'habitation, les taxes foncières ont vraiment le caractère d'un impôt local, l'État ne prenant en charge que 7,4 % du produit de ces deux contributions.

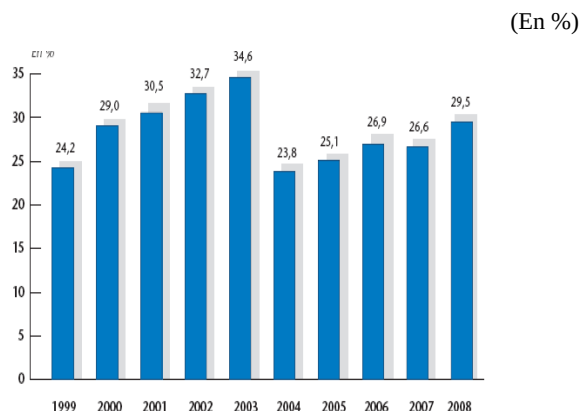
En définitive, les compensations des dégrèvements et exonérations ne sont rien d'autre qu'un financement partiel des collectivités par l'État et donc le contribuable national. Ainsi, la définition de l'autonomie financière et fiscale retenue par l'article 72-2 de la Constitution et par la loi organique du 29 juillet 2004, imposant que les recettes fiscales des collectivités et leurs autres ressources propres représentent une part déterminante de l'ensemble des ressources des collectivités territoriales,

¹⁵⁹ Les dégrèvements d'impôts locaux, « La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ? », Yves Fréville, rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, Sénat, 19 novembre 2003.

n'est pas à même de rendre compte de la réalité du pouvoir fiscal que ces dernières exercent, puisque cette définition ne permet pas de faire apparaître la part des impositions locales financée par l'État.

Au-delà des ratios d'autonomie financière, les collectivités disposent en réalité d'un pouvoir fiscal tronqué, dépendant de financements étatiques pour des montants qui avoisinent, respectivement, un tiers et la moitié des produits de taxe d'habitation et de taxe professionnelle.

Graphique n° 5 : Part des quatre taxes directes locales prise en charge par l'État de 1999 à 2008



Source : Direction générale des finances publiques, Direction générale de collectivités locales, cité par le rapport de l'Observatoire des finances locales, *Les finances locales en 2009*, juillet 2009.

De plus, l'insuffisance des informations fournies par les services de l'État quant à la part des dégrèvements dans les recettes effectivement recouvrées au titre d'une collectivité donnée empêche les élus locaux de connaître qui sont les contribuables et dans quelle proportion ces derniers acquittent l'impôt : leurs arbitrages quant aux niveaux de pression fiscale par type d'impôt se font donc en partie « à l'aveugle », sans possibilité d'en mesurer les conséquences.

6/ Par ailleurs, l'intervention de l'État dans la gestion de ces impôts est forte. En 2008, le coût d'intervention était ainsi de 582,29 M€ pour la taxe d'habitation, de 393,42 M€ pour les taxes foncières et de 295,59 M€ pour la taxe professionnelle, soit au total un coût d'intervention pour les quatre taxes directes locales de 1,271 Md€, représentant environ un tiers du coût de gestion de l'ensemble des impôts (4,47 Md€). Ces coûts couvrent également la gestion des taxes qui sont adossées aux quatre taxes directes (taxe d'enlèvement des ordures

ménagères, taxes spéciales d'équipement et taxes au profit des chambres consulaires).

En contrepartie des frais d'assiette et de recouvrement qu'il suppose, l'État perçoit :

- 8 % du produit des taxes perçues par les collectivités territoriales et leurs groupements, dont 4,4 % pour frais d'assiette et de recouvrement de l'impôt foncier et 3,6 % pour les dégrèvements et admissions en non valeur ;
- 9 % du produit des taxes perçues au profit des autres établissements publics et organismes divers ;
- au titre de la taxe d'habitation, 4 % pour les résidences principales et 8 % pour les résidences secondaires.

En 2007, les frais de gestion perçus par l'État se sont élevés à 5,5 Md€. Les collectivités territoriales en dénoncent régulièrement le niveau au motif qu'il ne correspondrait pas à la réalité des coûts de gestion. Elles se disent privées de recettes alors que le taux d'intervention sur les taxes foncières ne serait que de 1,75 %, ignorant parallèlement le coût réel des dégrèvements et défauts de paiements des contribuables pris en charge par l'État, qui représente un montant très supérieur à 3,6 % des taxes locales¹⁶⁰.

**Tableau n° 13 : Caractérisation des quatre taxes directes locales
au regard du principe de l'autonomie financière**

	<u>ASSIETTE</u>	<u>TAUX</u>	<u>INTERVENTION DE L'ÉTAT</u>	<u>CARACTERISATION AU REGARD DU PRINCIPE D'AUTONOMIE FINANCIERE</u>
TAXE PROFESSIONNELLE, TAXE D'HABITATION ET TAXES FONCIERES	Assiette localisée : constituée par la valeur locative cadastrale tant en foncier bâti que non bâti.	Les collectivités locales votent le taux dans la limite des règles de plafonnement et de liaison des taux.	La gestion est assurée par la DGFIP qui détermine l'assiette, calcule le produit, assure le recouvrement et traite le contentieux. Contrepartie : frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'État. Compensation des dégrèvements et exonérations.	Correspondent à la définition de l'autonomie fiscale, ce qui occulte cependant le montant des compensations pris en charge par l'État. Croissance des bases dépendante des niveaux de construction neuve.

Source : CPO

¹⁶⁰ Cour des comptes, « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État », Rapport annuel 2009.

III - Le pouvoir des collectivités sur la fiscalité indirecte est à géométrie variable

La fiscalité indirecte recouvre un grand nombre d'impositions pour un produit de 32,9 Md€. Sa part dans les recettes fiscales des collectivités est importante pour les départements (45 %) et les régions (58 %) et nettement plus faible pour le secteur communal (9 %). Les droits de mutation à titre onéreux (38 % de la fiscalité indirecte), la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (29 % de la fiscalité indirecte), la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (8 %) représentent les trois quarts de la fiscalité indirecte.

Dans le cadre de l'acte I de la décentralisation, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, prévoyait le transfert au 1^{er} janvier 1984 d'impôts nationaux aux collectivités. C'est dans ce cadre que le produit des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe sur les cartes grises a été transféré, respectivement, aux départements et aux régions.

Comme exposé *supra*, les contraintes constitutionnelles en termes de compensation intégrale des compétences transférées rendaient nécessaires de nouveaux transferts fiscaux dans le contexte de l'acte II de la décentralisation. La fiscalité nationale a ainsi été fractionnée et des parts d'impôts nationaux ont été transférées aux collectivités. Il en est ainsi du partage entre l'État et les départements de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), ainsi que du partage entre l'État, d'une part, les départements et les régions, d'autre part, de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP). Le produit de la TSCA est ainsi divisé en deux parts égales entre l'État et les départements et celui de la TIPP à raison d'un tiers pour les collectivités et de deux tiers pour l'État. Mais ce partage est en perpétuelle évolution au gré des nouveaux besoins de compensations financières. La fiscalité nationale est ainsi devenue « un substitut à une fiscalité autonome »¹⁶¹.

Les caractéristiques, au regard du principe d'autonomie fiscale, des cinq principales impositions indirectes, par leur produit, sont présentées ci-dessous. Elles font apparaître de grandes disparités.

¹⁶¹ Cour des comptes, rapport public thématique, « La conduite par l'État de la décentralisation », 27 octobre 2009.

A - La taxe sur les cartes grises et la taxe sur l'électricité offrent des possibilités de modulation aux régions, d'une part, et aux départements et communes, d'autre part

La taxe sur les cartes grises et la taxe sur l'électricité contribuent à l'autonomie fiscale des collectivités qui en bénéficient : celles-ci possèdent un pouvoir de fixation de leur tarif ou taux.

La taxe sur les cartes grises, transférée aux régions dans le cadre de l'acte I de la décentralisation, présentait un rendement de 2 Md€ en 2008. Pour 2009, les tarifs s'échelonnent de 27 € en Corse à 46,15 € en Ile-de-France, avec un tarif moyen de 37 €.

Avec un produit de 1,437 Md€ en 2007, la taxe sur l'électricité est un impôt facultatif perçu par les communes et les départements, qui peuvent en modifier le taux dans la limite d'une fourchette.

Tableau n° 14 : Caractérisation de la taxe sur les cartes grises et de la taxe sur l'électricité au regard du principe de l'autonomie financière

	<u>ASSIETTE</u>	<u>TAUX OU TARIF</u>	<u>INTER- VENTION DE L'ÉTAT</u>	<u>CARACTERISATION AU REGARD DU PRINCIPE DE L'AUTONOMIE FINANCIERE</u>
TAXE SUR LES TAXES GRISES	La taxe est exigible sur les certificats d'immatriculation des véhicules à l'occasion de l'immatriculation	Le tarif est librement fixé par le Conseil régional.		Correspond à la définition de l'autonomie fiscale.
TAXE SUR L'ELEC- TRICITE	L'assiette est constituée du prix hors taxe de la consommation et de l'abonnement	Le taux de droit commun est fixé librement dans la limite de 8 % pour les communes et leurs groupements et 4 % pour les départements.		Correspond à la définition de l'autonomie fiscale.

Source : CPO

B - Les droits de mutation à titre onéreux possèdent un rendement localisable, mais cyclique

La caractérisation des DMTO au regard du principe de l'autonomie financière est plus ambiguë.

Le produit des DMTO est perçu par les départements et les communes. Il s'est élevé à 9,55 Md€ en 2008 (7,4 Md€ pour les départements et 2,15 Md€ pour les communes), en léger repli par rapport à 2007 (10,08 Md€). En 2006, il variait autour d'une moyenne de 111 € par habitant avec une fourchette comprise entre 22 € et 294 €, ce qui représente pour le minimum 2 % du total des recettes réelles de fonctionnement des départements et pour le maximum 32 % du total des recettes réelles de fonctionnement¹⁶².

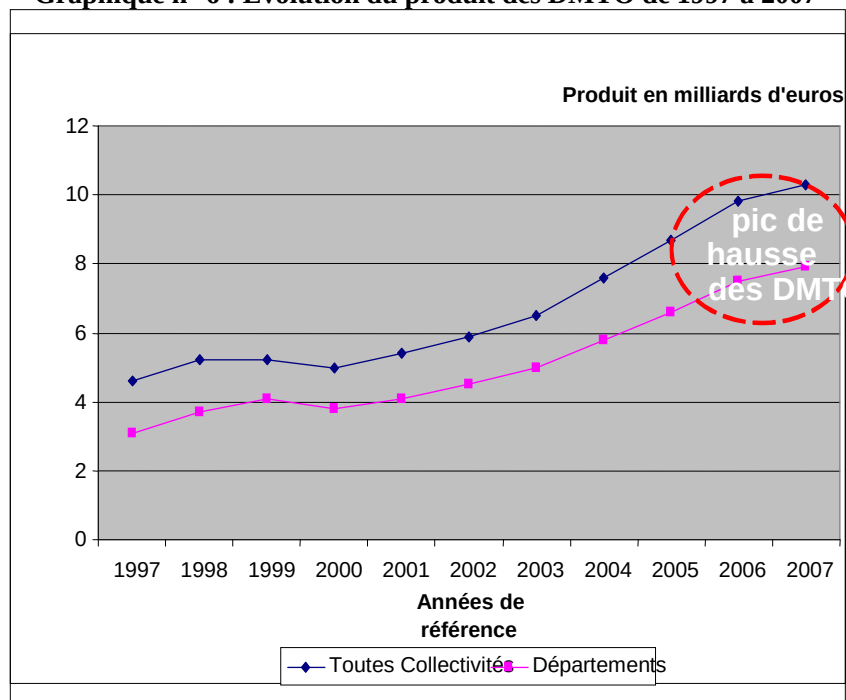
Le taux d'imposition de ces taxes est fixe et unique depuis la loi de finances pour 2000. Il est établi à 3,60 %. Les départements disposent de la possibilité de moduler ce taux à la baisse (entre 1 % et 3,60 %), mais elle n'est pas utilisée.

L'assiette est assise, par département, sur la valeur des cessions d'immeubles à titre onéreux. Cette assiette rend donc le produit de cette imposition dépendant de la conjoncture sur le marché immobilier. De 1996 à 2007, la progression moyenne ressort à + 10,4 % par an. Ainsi, le net ralentissement de la hausse des prix et le tassement du nombre de transactions sur le marché de l'immobilier en 2007 se sont répercutés sur l'évolution des droits perçus par les départements, qui n'ont augmenté que de 5,33 % en 2007, contre une augmentation moyenne de 14 % pour 2004, 2005 et 2006.

Sur l'ensemble de l'année 2008, le produit des DMTO a diminué de l'ordre de 8,5 % et en janvier 2009, cette chute avoisinait les -33,05 % en moyenne pour 52 départements par rapport au mois de janvier 2008. Les interrogations pour l'année 2009 sont importantes et les budgets primitifs des départements prévoyaient un produit de 6,7 Md€, soit une baisse de 700 M€.

¹⁶² Conseil des prélèvements obligatoires, Rapport sur le patrimoine des ménages, mars 2009.

Graphique n° 6 : Évolution du produit des DMTO de 1997 à 2007



Source : Assemblée des départements de France

Ainsi, jusqu'au retournement récent du marché immobilier, la forte croissance du produit des DMTO a assuré une ressource fiscale dynamique aux départements, qui leur a notamment permis de faire face à la montée en puissance des dispositifs médico-sociaux dont ils assurent la gestion (revenu minimum d'insertion / revenu minimum d'activité ; allocation personnalisée d'autonomie ; prestation de compensation du handicap...).

Aussi les caractéristiques de cette imposition au regard du principe de l'autonomie financière des départements ne sont-elles pas univoques :

- en théorie, elles renforcent leur autonomie fiscale, en leur conférant une imposition jouissant d'une assiette localisée et d'un taux modulable, même à la baisse ;
- en pratique, la volatilité de son produit et sa sensibilité au cycle immobilier pourraient, à l'avenir, contraindre fortement l'autonomie financière des départements. Les départements, par la voie de l'Assemblée des départements de France, relèvent que le produit de cette imposition diminue au moment même où leurs dépenses sociales sont conduites à progresser sous l'effet de la crise économique.

Tableau n° 15 : Caractérisation des DMTO au regard du principe de l'autonomie financière

	<u>ASSIETTE</u>	<u>TAUX OU TARIF</u>	<u>INTERVENTION DE L'ÉTAT</u>	<u>CARACTÉRISATION AU REGARD DU PRINCIPE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE</u>
DROITS DE MUTATION A TITRE ONEREUX	L'assiette est localisée : elle est assise sur la valeur des cessions d'immeubles à titre onéreux par département. Les conseils généraux peuvent exonérer les organismes de logement social et pratiquer un abattement de 7600 € à 46 000 € pour les immeubles à usage d'habitation.	Le taux est de 3,6 %. Possibilité de modulation à la baisse non utilisée. Un taux dérogatoire de 0,6 % est prévu pour certain biens ruraux. La taxe communale additionnelle aux droits de mutation est perçue au taux de droit commun de 1,20 %.	Taux national	Correspond à la définition de l'autonomie fiscale (en dépit d'une modulation qui ne peut s'exercer qu'à la baisse). Produit volatil qui dépend de la conjoncture sur le marché immobilier.

Source : CPO

C - La taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance sont des impositions fractionnées entre l'État et les collectivités territoriales selon des modalités complexes

La TIPP¹⁶³ et la TSCA sont comptabilisées parmi les ressources propres des collectivités bénéficiaires, mais au prix d'artifices. Leur contribution à l'autonomie fiscale est en réalité limitée.

¹⁶³ La taxe intérieure de consommation (TIC) sur les produits énergétiques a remplacé, depuis le 1^{er} janvier 2005, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Par souci de simplicité, il sera fait référence à cette taxe sous l'acronyme TIPP.

Le produit de la TIPP s'est élevé à 8,2 Md€ en 2008, dont 4,6 Md€ revenant aux départements et 3,6 Md€ aux régions. La part de TIPP transférée aux départements n'a ni taux modulable ni assiette localisable, tandis que celle transférée aux régions voit son assiette localisée et son tarif modulable.

1/ Une part du produit de la TIPP a été transférée aux départements par l'article 59 de la loi de finances pour 2004, afin de compenser les charges liées à la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI)¹⁶⁴. Cette part était obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de la TIPP aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national. Chaque département s'est ensuite vu attribuer une quote-part de cette fraction de tarif, sous la forme d'un pourcentage obtenu en rapprochant le montant des compétences transférées à chaque département au montant total des compétences transférées.

Chaque département se voit donc attribuer un pourcentage d'une fraction de tarif national, c'est-à-dire un taux « localisé » au sens de la loi organique du 29 juillet 2004. Le produit de TIPP reçu par les départements est donc comptabilisé parmi leurs ressources propres pour le calcul du ratio d'autonomie des départements. Mais ce pourcentage est déterminé en fonction des besoins de compensation financière et n'est en fait rien d'autre que le transfert aux départements d'une fraction du produit de la TIPP.

L'ajustement des montants transférés est réalisé dans deux hypothèses : soit, lorsque les charges transférées sont réévaluées, via un ajustement de taux, soit lorsqu'une évolution défavorable de l'assiette conduit à une moins-value du produit encaissé par rapport aux prévisions

¹⁶⁴ Cet article dispose : « Les ressources attribuées au titre des transferts de compétences prévus par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité sont équivalentes au montant des dépenses exécutées par l'État en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité prévu à l'article L. 522-14 du code de l'action sociale et des familles. Ces ressources sont composées d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers. Cette part est obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national. La fraction de tarif mentionnée à l'alinéa précédent est calculée de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2003, elle conduise à un produit égal au montant des dépenses exécutées par l'État en 2003 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et de l'allocation de revenu de solidarité. (...) ».

de la loi de finances, via la garantie plancher. En effet, le Conseil constitutionnel a précisé que « *si les recettes départementales provenant de la TIPP venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir le niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert* » (décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003).

La fraction de tarif attribuée aux départements n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années, en dépit du versement d'abondements exceptionnels et de la création du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, doté de 500 M€ pour 2006, 2007, 2008 et 2009 (article 47 de la loi de finances pour 2009 et article L. 3334-16-2 du Code général des collectivités territoriales).

A compter de 2008, le financement des derniers transferts de compétences aux départements, prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a également été opéré sous forme de fractions de TIPP¹⁶⁵. Cette part de TIPP, distincte de celle attribuée au titre du RMI, est également obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de la taxe aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national (213,2 M€ en 2008, 565,9 M€ prévus en loi de finances initiale pour 2009).

Les départements perçoivent, à compter du mois de juillet 2009, une nouvelle fraction du produit de la TIPP pour financer la mise en place du revenu de solidarité active (RSA)¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Article 38 de loi de finances n° 2007-1822 pour 2008.

¹⁶⁶ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

2/ L'article 52 de la loi n° 2004-1484 de finances pour 2005¹⁶⁷ a ensuite transféré une part du produit de la TIPP aux régions au titre de la compensation financière des transferts de compétences prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Cette part était également obtenue, pour l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse, par application d'une fraction du tarif de la TIPP aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national, déterminée en fonction des besoins de compensation financière.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, l'assiette de la taxe a été régionalisée : les régions sont bénéficiaires d'un produit calculé sur la base des consommations de carburant enregistrées sur leur territoire et non plus sur la base des consommations nationales de carburant.

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2007, les régions peuvent moduler le tarif de TIPP sur leur territoire dans la limite de 1,77 € par hectolitre de supercarburant et de 1,15 € par hectolitre de gazole¹⁶⁸. Pour 2008, sur 22 régions métropolitaines, deux ont renoncé à la modulation (collectivité territoriale de Corse et la région Poitou-Charentes), tandis que toutes les autres ont augmenté leur fraction de tarif jusqu'aux valeurs maximales autorisées, à l'exception de la Franche-Comté. Pour 2009, seule la région Poitou-Charentes a renoncé à la modulation et seule la collectivité territoriale de Corse n'a pas profité de la modulation maximale possible.

¹⁶⁷ Article 52 de la loi n° 2004-1484 de finances pour 2005 : « La compensation financière des transferts de compétences prévue au II de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales s'opère dans les conditions suivantes :

I. - Les ressources attribuées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse au titre de cette compensation sont composées d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers. Cette part est obtenue, pour l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse, par application d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national.

La fraction de tarif mentionnée à l'alinéa précédent est calculée de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2004, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse tel que défini au I de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée ».

¹⁶⁸ Article 84 de la loi n° 2005-1720 de finances rectificative pour 2005.

L'article 94 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 permet en outre aux régions de majorer la taxe dans la limite de 0,73 € par hectolitre pour les supercarburants et de 1,35 € par hectolitre pour le gazole. Les recettes qui en résulteront devront être exclusivement affectées au financement d'une infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial, prévue dans le cadre du « Grenelle de l'environnement »¹⁶⁹.

Tableau n° 16 : Caractérisation de la TIPP au regard du principe de l'autonomie financière

	<u>ASSIETTE</u>	<u>TAUX OU TARIF</u>	<u>INTERVENTION DE L'ÉTAT</u>	<u>CARACTERISATION AU REGARD DU PRINCIPE D'AUTONOMIE FINANCIERE</u>
TIPP TRANSFEREE AUX DEPARTEMENTS	Non localisée : quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national.	Quote-part de la fraction de tarif attribuée aux départements, sous la forme d'un pourcentage obtenu en rapprochant le montant des compétences transférées à chaque département du montant total des compétences transférées.	Fraction de tarif déterminée par la loi de finances et ajustée pour tenir compte des transferts de compétences.	Est une ressource propre au sens de la loi organique en dépit du caractère artificiel de la localisation de la « fraction de tarif ». Une assiette peu dynamique compensée par une augmentation de la fraction de tarif.

¹⁶⁹ Ce dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel : « que les dispositions contestées ouvrent seulement aux conseils régionaux et à l'assemblée de Corse une faculté dont ils ne sont pas contraints d'user ; que, par suite, elles ne sauraient porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ; / (...) qu'aux termes des deux premiers alinéas de l'article 72-2 de la Constitution : " Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. - Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine " ; que ces dispositions ne garantissent aucun principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales ; que, par suite, le grief tiré de la violation de ce principe par les dispositions contestées est inopérant » (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, considérants n° 93 et 94).

	<u>ASSIETTE</u>	<u>TAUX OU TARIF</u>	<u>INTERVENTION DE L'ÉTAT</u>	<u>CARACTERISA- TION AU REGARD DU PRINCIPE D'AUTONOMIE FINANCIERE</u>
TIPP TRANSFÉRÉE AUX RÉGIONS	Assiette « localisée » pour les régions : les régions sont bénéficiaires d'un produit calculé sur la base des consommations de carburant enregistrées sur leur territoire et non plus sur la base des consommations nationales de carburant.	Depuis 2007, les régions peuvent moduler le tarif de TIPP sur leur territoire dans la limite de 1,77 € par hectolitre de supercarburant et de 1,15 € par hectolitre de gazole. La loi de finances pour 2010 permet aux régions de majorer la taxe dans la limite de 0,73 € par hectolitre pour les supercarburants et de 1,35 € par hectolitre pour le gazole.	L'État procède aux ajustements de sa propre fraction de tarif de telle sorte que le taux national reste toujours le même. Fractions de tarif déterminées en loi de finances	Correspond à la définition de l'autonomie financière. Mais des inquiétudes se font jour sur le caractère évolutif de la recette.

Source : CPO

3/ La TSCA est une ressource propre des départements, dont l'assiette n'est pas localisée ni le taux modulable. En 2008, le produit de la TSCA affecté aux départements s'est élevé à 3,2 Md€.

L'article 1001 du code général des impôts prévoit la taxation des contrats d'assurance divisés en six catégories :

- (1°) contrats d'assurance contre l'incendie taxés à 7 %, 24 % ou 30 % ;
- (2°) contrats d'assurance garantissant les pertes d'exploitation consécutive à l'incendie taxés à 7 % ;
- (2° bis) contrats d'assurance maladie taxés à 7 % ;
- (3°) contrats d'assurance maritime taxés à 19 % ;
- (5° bis) contrats d'assurance relatifs aux véhicules terrestres à moteur taxés à 18 % ;
- (6°) autres contrats taxés à 9 %.

L'article 52 de la loi n° 2004-1484 de finances pour 2005 a alloué aux départements, pour financer le transfert de compétences opéré par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, une part du produit de la taxe perçue sur contrats d'assurance relatifs aux véhicules terrestres à moteur (article 5° bis). Cette part est obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du taux de la taxe à l'assiette nationale correspondant aux conventions d'assurances mentionnées à l'article 5° bis.

Chaque département reçoit un produit de taxe correspondant à un pourcentage de la fraction de taux, égal au droit à compensation de ce département rapporté au droit à compensation de l'ensemble des départements. On peut donc en conclure, comme pour la TIPP, qu'il s'agit en réalité de l'attribution d'une fraction du produit.

La loi de finances n° 2007-1822 pour 2008 a fixé à 11,55 % la fraction de taux de la TSCA versée aux départements en compensation des transferts réalisés entre 2005 et 2008, fraction qui a été maintenue à ce niveau en 2009. L'assiette a été élargie aux contrats d'assurance maritime (3° de l'article 1001 du code général des impôts) et incendie (1°).

Parallèlement, l'article 53 de la loi de finances pour 2005 a transféré une autre part du produit de la TSCA sur les véhicules à moteur en contrepartie d'une diminution de leur dotation globale de fonctionnement, afin de contribuer au financement des services d'incendie et de secours (SDIS). L'objectif était de substituer, en partie, un financement de nature fiscale à un financement budgétaire.

Les départements reçoivent un produit de taxe correspondant à un pourcentage de la fraction de taux. La fraction de taux est fixée à 6,45 % depuis 2006 : à compter de 2006, c'est donc la totalité du produit de la TSCA sur les véhicules à moteur qui a été transférée aux départements, soit 100 % du produit perçu sur le fondement du 5° bis du code général des impôts.

Le pourcentage de fraction de taux est égal, pour chaque département, au rapport entre le nombre de véhicules terrestres à moteur immatriculés dans ce département au 31 décembre 2003 et le nombre total de véhicules terrestres à moteur immatriculés sur le territoire national à cette même date. Dans ce cas de figure, le pourcentage de fraction de taux dépend de caractéristiques locales.

Tableau n° 17 : Caractérisation de la TSCA au regard du principe de l'autonomie financière

	<u>ASSIETTE</u>	<u>TAUX OU TARIF</u>	<u>INTERVENTION DE L'ÉTAT</u>	<u>CARACTÉRISATION AU REGARD DU PRINCIPE DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE</u>
TSCA allouée aux départements pour financer les transferts de compétence de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales	Non localisée : taxe sur les contrats d'assurances sur les véhicules terrestres à moteur (VTM), sur les contrats d'assurance contre l'incendie et les contrats d'assurance maritime	Pourcentage de la fraction de taux, déterminé en fonction du droit à compensation Taux non modulable	Le taux de la taxe est national. La fraction de taux de TSCA est fixée en loi de finances. Elle évolue chaque année pour s'ajuster aux dépenses transférées.	Est une ressource propre au sens de la loi organique en dépit du caractère artificiel de la localisation de la « fraction de taux ».
TSCA allouée aux départements pour contribuer au financement des SDIS	Non localisée : taxe sur les contrats d'assurances sur les véhicules terrestres à moteur (VTM)	Pourcentage de la fraction de taux, déterminé en fonction du rapport entre le nombre de VTM immatriculés dans un département au 31.12.2003 et le nombre total de VTM immatriculés sur le territoire national à cette même date.	Le taux de la taxe est national	Est une ressource propre au sens de la loi organique. La localisation de la « fraction de taux » dépend de caractéristiques locales.

Source : CPO

D - Le partage de la TIPP et de la TSCA ne confère pas une réelle autonomie fiscale aux collectivités qui en bénéficient

Il existe un consensus pour regarder la TSCA et la TIPP transférées aux départements comme des ressources qui leur sont propres au sens de la loi organique du 29 juillet 2004, alors même que la répartition d'un « pourcentage de fraction de taux ou de tarif » par département est largement artificielle. Les objectifs de la loi organique sont remplis, dès lors que les impôts nationaux sont partagés entre l'État

et les collectivités selon une clef « *préétablie et stable* », fixée en loi de finances. Le commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel de la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 relevait qu'était pris en compte au titre des ressources propres des collectivités « *tout impôt national dont le produit leur est affecté moyennant localisation formelle de ses caractéristiques par la loi* »¹⁷⁰.

La fiscalité n'est en réalité fractionnée que pour la répartition du « produit » de la TIPP et de la TSCA. Les paramètres de répartition sont, en outre, exogènes à son assiette, dès lors qu'il s'agit du montant des compensations financières nécessaires. *De facto*, la répartition se fait de la même manière que si avait été choisie la solution de la dotation, ce qui amenuise la pertinence de la démarcation entre ressources propres et dotations.

Pour parvenir à un taux ou tarif transféré, les modalités de calcul s'apparentent à celles des concours financiers, même si une étape supplémentaire est nécessaire pour passer d'un flux à compenser à un taux le représentant. En définitive, même si, juridiquement, ces flux appartiennent à la catégorie des impôts, leur mode de calcul et de gestion les rendent très proches des concours financiers, telle que la dotation globale de décentralisation, notamment.

Par ailleurs, si les modalités de répartition de la TSCA transférée au titre de la contribution au financement des services d'incendie et de secours établissent un lien entre la ventilation opérée entre départements (nombre de véhicules immatriculés dans un département / nombre de véhicules immatriculés) et l'assiette de l'impôt (contrats d'assurances sur les véhicules terrestres à moteur), c'est au prix d'une complexification de la fiscalité fractionnée, la même loi de finances déterminant ainsi deux modalités d'allocation aux départements de la même taxe.

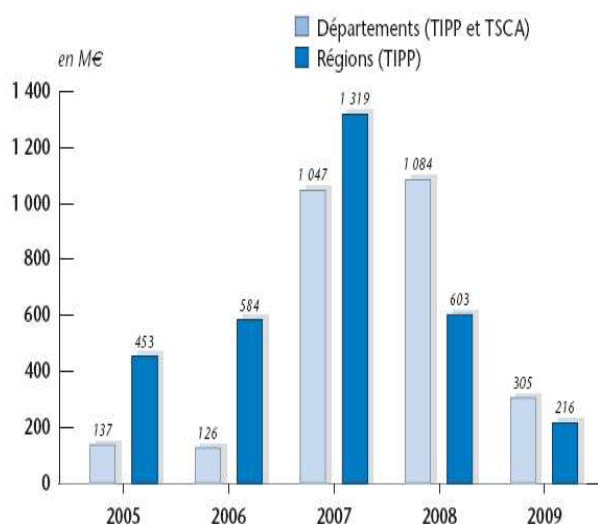
Seul l'échelon régional dispose d'une certaine marge de décision sur le tarif de TIPP. Le surcoût lié à la régionalisation a été estimé, pour l'État, à 2,16 M€ par la Direction générale des douanes et droits indirects.

Notons, en outre, que les transferts de ces fractions d'impôts nationaux n'ont pas permis d'établir un lien entre la nature des ressources et les compétences exercées :

¹⁷⁰ Commentaire aux cahiers de la décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique prise pour l'application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 17.

- la région dispose d'une part de TIPP alors qu'elle n'exerce pas de compétences sur les routes mais sur le trafic ferroviaire. Certaines régions qui investissent dans les trains express régionaux verront, si la consommation régionale de pétrole diminue, leurs ressources décroître, en lien avec l'investissement des communautés d'agglomération et urbaines qui développent leurs transports en commun en site propre.
- la prise en compte de l'assiette « contrats de navigation » dans le transfert aux départements d'une part du produit de TSCA est sans lien avec les compétences qu'ils exercent.
- la part de TIPP transférée aux départements possède un lien avec la compétence des départements exercée sur le réseau routier, mais elle était affectée pour financer des dépenses sociales (transfert du RMI / RMA). Elle est donc non seulement éloignée de la définition d'une ressource conférant un pouvoir fiscal, mais en outre, dépourvue de lien avec la charge à financer : le RMI / RMA / RSA est une dépense sociale qui a tendance à augmenter avec les difficultés économiques, alors qu'à l'inverse, la TIPP, recette pétrolière, a plutôt tendance à diminuer en lien avec la politique environnementale, tout en étant corrélée, indirectement, à l'évolution des prix, du pouvoir d'achat et de l'activité économique.

Graphique n° 7 : Compensations versées au titre des compétences transférées depuis 2005



Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances locales en 2009, juillet 2009.

IV - Le principe d'autonomie financière contraint fortement la marge de manœuvre disponible pour mener à bien de nouvelles réformes de la fiscalité locale

A - Toute réforme ayant pour conséquence une diminution des recettes fiscales propres des collectivités doit se fonder sur l'analyse des ratios d'autonomie existants qui déterminent la marge de manœuvre budgétaire disponible

Toute variation des bases et des taux des impositions locales (nouvelles exonérations par exemple) a une incidence sur le ratio d'autonomie financière qu'il convient de mesurer. Le tableau suivant illustre cet impact à partir des données de l'année 2005, en supposant constantes toutes les autres grandeurs. En effet, afin de permettre au Parlement et aux collectivités territoriales de mieux appréhender l'évolution de ce ratio, des projections ont été réalisées par le Gouvernement à partir de variations simulées de certains de ses déterminants.

Tableau n° 18 : Simulations d'évolution du ratio d'autonomie

Simulations sur les bases 2005	Communes et groupements	Départements	Régions
<i>Rappel du ratio d'autonomie financière 2005</i>	61,2%	66,4%	44,1%
3% de taux en plus	61,7%	66,7%	45,0%
1% d'exonérations en plus	61,1%	66,3%	43,9%
5% de croissance des bases	62,0%	66,9%	44,7%
2% de croissance des bases et 1% de taux	61,5%	66,5%	44,2%
0,3 Md€ de DMTD en moins		66,2%	
Compensation d'un transfert de compétences par 1 Md€ de dotations		65,1%	46,8%
Compensation d'un transfert de compétences par 1 Md€ de fiscalité		67,0%	46,9%
+5% de dotations et +3% de fiscalité	60,8%	65,8%	43,4%
+1% de dotations et +3% de fiscalité	61,5%	66,5%	44,2%
Cessions exceptionnelles générant 1 Md€ en plus pour les communes	62,3%		

Source : Rapport du Gouvernement au Parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

La rédaction de la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a « armé » le Conseil constitutionnel en lui conférant des critères précis de contrôle de la constitutionnalité des lois ayant des incidences sur les finances locales. Le Conseil constitutionnel a ainsi eu l'occasion de rappeler, lors de la réforme du régime de plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée¹⁷¹ « *qu'en vertu de ces dispositions organiques, le Conseil constitutionnel ne pourrait que censurer des actes législatifs ayant pour conséquence nécessaire de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales (...)* »¹⁷².

Ainsi, toute réforme repose sur deux préalables :

- l'analyse de la marge de manœuvre financière disponible au regard du seuil plancher d'autonomie financière ;
- la vérification que les nouvelles ressources créées ou transférées pour compenser une perte de recettes fiscales entrent dans le champ des « ressources propres » telles que définies par la loi organique du 29 juillet 2004.

Le respect du principe de l'autonomie financière des collectivités impose également le respect d'une contrainte de méthode : la diminution des ressources fiscales des collectivités doit s'accompagner de la définition concomitante de nouvelles ressources et de leur répartition par niveaux de collectivités, afin que puisse être vérifié le respect des ratios d'autonomie.

¹⁷¹ Article 85 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

¹⁷² Il en avait toutefois conclu, en l'espèce, que « *l'article contesté n'emportera pas, de son seul fait, des conséquences d'une ampleur telle que le degré d'autonomie financière d'une catégorie de collectivités territoriales se dégradera dans une proportion incompatible avec la règle fixée par l'article L.O. 1114-3* » (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006).

**Tableau n° 19 : Les marges de manœuvre de réforme
sont les suivantes**

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ratios plancher prévus par la loi organique	60,8 %	58,6 %	41,7 %
Ratios 2008	62,5 %	66,43 %	54,2 %
Marge de manœuvre avant réforme de la taxe professionnelle	1,82 Md€	4,69 Md€	2,84 Md€
Ratios 2010 : période transitoire (estimations)	46,7 %	51,5 %	40,2 %
Ratios 2011 après réforme de la TP (estimations)	62,4 %	63,4 %	48,9 %

Source : Projet de loi de finances pour 2010, Direction de la législation fiscale et Direction générale des collectivités locales ; traitement : CPO

Ainsi, ces données montrent qu'antérieurement à la suppression de la taxe professionnelle et à son remplacement par de nouvelles impositions au profit des collectivités territoriales, 1,82 Md€ de ressources propres pouvaient être transformées en dotations budgétaires pour les communes, 4,69 Md€ pour les départements et 2,84 Md€ pour les régions.

En 2010, avec un taux d'autonomie financière de 46,7 % pour le secteur communal, de 51,5 % pour les départements et de 40,2 % pour les régions, les ratios d'autonomie financière seront inférieurs à ceux de 2003. Cependant, cette diminution est limitée à l'année 2010 qui constitue une année transitoire dans la mise en œuvre de la réforme consécutive à la suppression de la taxe professionnelle. Dès 2011, le taux d'autonomie financière sera porté à 62,4 % pour les communes et les EPCI, à 63,4 % pour les départements et à 48,9 % pour les régions¹⁷³.

¹⁷³ Commentaire aux cahiers de la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-599 du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, cahier n° 28.

Le Conseil constitutionnel a écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales par la loi de finances pour 2010, en relevant « qu'il ne ressort pas des éléments qui lui ont été fournis que l'instauration de la contribution économique territoriale portera la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales à un niveau inférieur à celui de 2003 »¹⁷⁴.

Toutefois, les marges de manœuvre encore disponibles pour réformer la fiscalité locale s'amenuisent au regard des ratios, si bien qu'il est légitime de se demander si la suppression de la taxe professionnelle ne sera pas la dernière grande réforme de la fiscalité réalisable à cadre juridique constant.

B - La nécessité de rechercher de nouvelles recettes fiscales propres peut conduire à une complexification du paysage fiscal local

Le cadre juridique existant impose de vérifier que de nouvelles ressources créées ou transférées pour compenser une perte de recettes fiscales entrent dans le champ des « ressources propres » telles que définies par la loi organique du 29 juillet 2004. La loi de finances pour 2010, qui propose la création de nouvelles taxes visant à compenser les pertes de produit résultant de la suppression de la taxe professionnelle, constitue une occasion de mesurer la force de cette contrainte.

Parmi les taxes créées ou transférées, trois d'entre elles ne présentent aucune difficulté au regard de la notion de ressources propres, car elles disposent d'une assiette clairement localisée. Il en est ainsi de la cotisation foncière des entreprises, assise sur les valeurs locatives foncières. La part foncière est l'assiette naturelle d'un impôt local. Elle est largement diffusée dans les pays comparables à la France, qui la retiennent comme le mode naturel d'imposition locale des entreprises. Le taux sera fixé par les collectivités. En outre, les taxes sectorielles sur les entreprises de réseaux et la taxe sur les répartiteurs de boucle locale cuivre possèdent également une assiette localisée. Leur taux est toutefois national.

La qualification de trois autres taxes au regard du principe d'autonomie financière est plus délicate. En premier lieu, l'institution d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises permet d'adosser l'assiette de la taxe à un agrégat de la comptabilité de l'entreprise et

¹⁷⁴ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, considérant n° 76.

consiste à faire évoluer l'impôt en fonction de l'activité de celle-ci, plutôt qu'en fonction des facteurs de production, par exemple, comme le faisait la taxe professionnelle. La valeur ajoutée pose toutefois une difficulté de localisation. Elle sera imposée dans la commune où le contribuable la produisant dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois. Lorsqu'un contribuable dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois dans plusieurs communes, la valeur ajoutée qu'il produit sera imposée dans chacune de ces communes et répartie entre elles au prorata de l'effectif qui y est employé. Le Conseil constitutionnel a admis que les modalités de localisation de la valeur ajoutée ne portent pas atteinte au principe d'autonomie financière¹⁷⁵ et a jugé que les ressources ainsi perçues par les régions et les départements sont déterminées à partir d'une part locale d'assiette et qu'elles constituent, par suite, une ressource propre de ces collectivités.

L'examen de la constitutionnalité des dispositions relatives à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises a donné l'occasion au Conseil constitutionnel de rappeler explicitement qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale, entendue comme un pouvoir sur le taux des impositions. Il en a conclu que le grief tiré de ce que les régions perdraient le pouvoir de fixer le taux d'une de leurs ressources fiscales était inopérant¹⁷⁶.

En deuxième lieu, la loi de finances pour 2010 prévoit le transfert aux départements du solde du produit de la TSCA, c'est-à-dire celui portant sur les contrats d'assurance garantissant les pertes d'exploitation consécutive à l'incendie (2° de l'article 1001 du code général des impôts), sur les contrats d'assurance maladie (2° bis) et les autres contrats (6°). Au regard du caractère formel du critère de localisation de l'assiette fixé par la loi organique du 29 juillet 2004, le solde de la TSCA est considéré comme une ressource propre des collectivités locales.

¹⁷⁵ « (...) qu'en ne retenant pas le chiffre d'affaires consolidé au niveau national pour les entreprises qui possèdent des établissements situés dans plusieurs communes, le législateur a entendu imposer la valeur ajoutée dans la commune où le contribuable dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois ; que la disposition contestée n'est pas contraire au principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales et ne porte pas atteinte au principe d'égalité devant l'impôt » (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009).

¹⁷⁶ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, considérant n° 64.

En dernier lieu, en ce qui concerne l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour le transport de voyageurs, le choix a été fait de localiser l'assiette de cette taxe : la loi de finances prévoit une répartition du produit de cette taxe entre les régions selon le rapport existant entre le nombre de sillons-km dans chaque région (c'est-à-dire le trajet réservé sur une ligne ferroviaire à un horaire donné auprès de Réseau Ferré de France par une entreprise de transport ferroviaire) et le nombre de sillons-km réservés sur le réseau ferré national. Le critère retenu permet donc bien une localisation de l'assiette par le législateur.

Rappelons enfin que d'autres compléments financiers sont prévus pour permettre le respect des seuils d'autonomie financière. Tout d'abord, plusieurs impôts d'État font l'objet d'un nouveau transfert vers les collectivités territoriales (notamment, une partie des frais de gestion perçus par l'État sur la fiscalité directe locale, la taxe sur les surfaces commerciales, le droit budgétaire perçu par l'État sur les mutations immobilières soumises au tarif de droit commun). Enfin, des dotations budgétaires, dans les limites posées par la loi organique, permettent de maintenir le niveau global de ressources dont peuvent disposer les collectivités territoriales.

Au final, le constat est celui d'une réforme insérée dans un cadre constitutionnel et organique qui, depuis sa modification en 2003 et 2004, est devenu un véritable carcan. Les marges de manœuvre disponibles pour mener à leur terme des réformes qui auraient pour conséquence un allègement des ressources propres sont désormais ténues. En outre, la nécessité de création et/ou de transfert de nouvelles recettes fiscales complexifie fortement le paysage fiscal local, déjà caractérisé par la prolifération et l'émiettement des impositions qui possèdent parfois de faibles rendements. Comme le relevait déjà le professeur Michel Bouvier, *« avec sa myriade de taux, ses stratifications et ses compensations issues de compromis historiques, la fiscalité locale est devenue aujourd'hui un domaine souvent réservé aux techniciens, alors que le consentement à l'impôt est une caractéristique essentielle de la démocratie »*¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, LGDJ, 2007.

V - Résumé et conclusion de la deuxième partie

Depuis 2003, les ratios d'autonomie financière ont progressé, conformément aux objectifs affichés lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, et s'établissent désormais à un niveau supérieur à 50 % pour toutes les catégories de collectivités. Cette évolution (+7,4 points pour les départements et +11,5 points pour les régions) s'explique notamment par le financement de l'acte II de la décentralisation réalisé par le transfert de fractions de fiscalité d'État.

Toutefois, ce bilan positif cache une réalité moins favorable à l'autonomie fiscale. La fiscalité directe locale permet, certes, le vote des taux par les organes délibérants des collectivités, mais sur des bases archaïques et contestées. La part considérable de cette fiscalité prise en charge par l'État au titre des dégrèvements et compensations relativise en outre largement l'ampleur de l'autonomie fiscale qu'elle confère.

La fiscalité indirecte ne paraît pas non plus à même de garantir une réelle autonomie financière aux collectivités : cyclique (DMTO), peu dynamique (TIPP), elle est surtout majoritairement répartie en fonction d'objectifs liés à la compensation des charges de décentralisation transférées (TSCA et TIPP), qui l'éloignent de la définition de ressources fiscales sur le montant desquelles les collectivités pourraient influencer.

Au vu de ce panorama, il apparaît que la définition des ressources propres des collectivités territoriales adoptée par la loi organique du 29 juillet 2004 n'a pas fait la preuve de sa capacité à appréhender la nature réelle de l'autonomie financière et fiscale dont ces dernières disposent.

Cette définition, combinée au maintien d'un ratio d'autonomie figé en 2003, entre en contradiction avec un objectif de modernisation de la fiscalité locale : les marges de manœuvre disponibles pour mener à leur terme des réformes qui auraient pour conséquence un allègement des ressources propres des collectivités sont désormais ténues ; la nécessité de création et/ou de transfert de nouvelles recettes fiscales complexifie fortement le paysage fiscal local, déjà caractérisé par la prolifération et l'émiettement des impositions. La question de la réforme du cadre juridique existant est, dès lors, posée.

.

Chapitre III

La désimbrication des notions d'autonomie financière et d'autonomie fiscale, qui faciliterait les réformes à venir de la fiscalité locale, passe par une révision de la loi organique du 29 juillet 2004

I - La libre administration des collectivités territoriales recouvre un enjeu d'autonomie financière et non d'autonomie fiscale

Comme énoncé *supra*, il est légitime de s'interroger sur la pertinence des contraintes juridiques actuelles qui réduisent les marges de manœuvre budgétaires de réforme, conduisent à des opérations artificielles de localisation d'impôts nationaux et accroissent la complexité des modes de financement des collectivités, sans pour autant satisfaire l'aspiration de ces dernières à posséder des ressources fiscales autonomes.

La rédaction de la loi organique retenue en 2004 portait en germe tous les écueils constatés aujourd'hui. Les espoirs placés dans sa capacité à garantir l'autonomie fiscale des collectivités ont été déçus. Lors d'une réunion du Comité des finances locales du 5 juillet 2006, le député M. Charles de Courson en faisait le constat : « *supprimons toute la fiscalité locale et remplaçons la par des prélèvements sur des impôts nationaux et le taux d'autonomie progressera encore* ». La définition de l'autonomie financière et fiscale n'est pas opérationnelle pour décrire la réalité de l'autonomie locale.

Sans doute le temps est-il venu, six années après l'adoption de la loi organique qui avait pour objectif de donner corps au principe d'autonomie financière, d'envisager sa révision, afin de dissocier l'autonomie fiscale de l'autonomie financière.

Pour autant, cela ne signifie pas que l'objectif d'autonomie financière des collectivités doit être abandonné. Il doit au contraire être réaffirmé et son sens clarifié. L'autonomie financière est l'une des trois conditions nécessaires à la garantie du principe de libre administration des collectivités territoriales, avec les pré-requis institutionnel (organes élus) et matériel (garantie des compétences).

Il apparaît désormais essentiel de reconnaître que l'autonomie fiscale n'est pas le socle nécessaire de l'autonomie financière. Les exemples étrangers, notamment ceux des États fédéraux ou régionalisés, l'illustrent. D'une certaine manière, le modèle français le démontre également : le principe d'autonomie fiscale a été associé à celui d'autonomie financière par la réforme constitutionnelle et organique, sans pour autant que le pouvoir fiscal local, au-delà des ratios d'autonomie, ne s'en soit trouvé profondément renforcé.

Affirmer que l'autonomie fiscale n'est pas le pré-requis d'une autonomie financière effective nécessite cependant de conférer une véritable consistance à cette dernière, dans ses deux composantes, à savoir l'autonomie de la dépense, d'une part, et l'autonomie de gestion des ressources, d'autre part.

Tableau n° 20 : La clarification de la définition de l'autonomie financière

	L'objectif d'autonomie financière, aujourd'hui à réaffirmer	L'autonomie financière dans la Constitution et la loi organique de 2004
Définition	Autonomie de la dépense/ autonomie budgétaire et de gestion	Garantie d'une part déterminante de ressources propres incluant des recettes fiscales (article 72-2)
Implications	-garantie du <u>niveau</u> de ressources nécessaire au financement des compétences -progression de la liberté de décision et de gestion -association des collectivités aux décisions financières qui les concernent	-une définition large des recettes fiscales -une exclusion des dotations du champ des ressources propres -un principe de compensation des transferts de charge

Source : CPO

II - La dissociation de l'autonomie financière et de l'autonomie fiscale ne pourra être réalisée que sous certaines conditions

Il est patent que la revendication de l'autonomie fiscale de la part des collectivités se nourrit du constat de la rigidité et des contraintes pesant sur leurs dépenses. Parallèlement, l'autonomie de gestion implique la mise à disposition des collectivités de ressources suffisantes, prévisibles et adaptées aux compétences exercées. C'est surtout la mise en regard de la nature et du montant des dépenses et des ressources qui doit être privilégiée. Notons, à titre liminaire, que l'association étroite des collectivités aux décisions qui les concernent est à même de faciliter les réformes de la fiscalité locale en garantissant la prise en compte de l'impératif d'autonomie financière.

A - L'association étroite des collectivités aux décisions qui les concernent est à même de faciliter les réformes de la fiscalité locale en garantissant la prise en compte de l'impératif d'autonomie financière

L'association des collectivités aux décisions portant sur les finances locales représente l'une des garanties du maintien de leur autonomie financière, notamment en permettant aux collectivités de se prononcer sur la répartition des dotations, voire sur le partage du produit de la fiscalité transférée. Elle est donc indispensable pour permettre aux collectivités une autonomie de gestion budgétaire.

Les collectivités disposent en France d'une représentation au Sénat, ainsi qu'à l'Assemblée nationale par le truchement du cumul des mandats¹⁷⁸. En outre, des organismes de consultation (Conférence nationale des exécutifs installée en octobre 2007, Comité des finances locales, auquel sont rattachées la Commission consultative d'évaluation des charges et la Commission consultative d'évaluation des normes) ont été mis en place. Le vote de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de

¹⁷⁸ Environ 80 % des parlementaires ont un mandat local, dont pour la moitié un mandat exécutif. Est désormais interdit le cumul des mandats de parlementaire national ou de parlementaire européen avec plus d'un mandat local, mais un parlementaire peut toujours exercer une fonction exécutive locale ; sont également incompatibles entre elles les fonctions de chef d'exécutif local et il est interdit à tout élu de cumuler plus de deux mandats locaux. Mais le cumul avec un mandat de membre ou de président d'un EPCI est autorisé.

programmation sur les finances publiques constitue, pour les collectivités locales également, un progrès car elle leur permet de disposer d'une perspective d'évolution à moyen terme d'une part essentielle de leurs ressources.

Dans les pays fédéraux, les États participent directement au processus législatif (*Bundesrat* en Allemagne et en Autriche, Sénat en Belgique). Il existe en Allemagne un Conseil de planification financière qui réunit les ministres fédéraux des finances et de l'économie, les ministres des finances des *Länder* et des représentants des communes. Des instances de dialogue spécifiques ont été mises en place en Espagne (Conférence sectorielle pour les affaires locales, Conférence des présidents des communautés autonomes) et en Italie (Conférence des régions et des provinces autonomes, Conférence d'État, villes et autonomies locales).

Si, en France, la culture de la négociation peut encore progresser, force est de constater que la redéfinition des relations financières entre l'État et les collectivités n'est pas sans lien avec les pouvoirs dont disposent les collectivités et avec la taille de celles-ci. La réforme de l'architecture territoriale est donc susceptible d'avoir un impact en cette matière.

B - La revendication de l'autonomie fiscale de la part des collectivités se nourrit du constat de la rigidité et des contraintes pesant sur leurs dépenses

Avec 212 Md€ de dépenses publiques locales en 2007, les collectivités territoriales représentent 11,2 % du PIB et 21,4 % des dépenses publiques totales. Les collectivités réalisent surtout 73,1 % de l'investissement public (2,4 % du PIB). Si cette lecture macro-économique rend compte du poids budgétaire des collectivités locales, elle ne renseigne pas sur leur degré de liberté d'action et de décision. Sont ainsi souvent mis en avant le poids et la dynamique des dépenses sociales, les limites à leur autonomie découlant de l'obligation de passer par des financements croisés ou les contraintes imposées par le législateur national ou européen (mises aux normes).

1/ L'exemple des départements illustre ce constat. Les charges nouvelles créées ou transférées peuvent avoir pour conséquence de réduire les marges de manœuvre budgétaires des collectivités départementales, dès lors que la fiscalité transférée ou les dotations ne poursuivent pas une évolution parallèle aux dépenses. Avant sa création, l'État évaluait le coût de l'allocation personnalisée d'autonomie dont les

caractéristiques ont été fixées par le législateur (loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001), et échappent donc à la décision locale, à 2,4 Md€ en année pleine. Il a été de 3,2 Md€ dès 2003, pour atteindre en 2007 une dépense globale de 4,56 Md€, le nombre de bénéficiaires ayant progressé de manière continue (+ 8,1 % entre 2005 et 2006, + 5,1 % entre 2006 et 2007 ; +3,4 % en 2008). Par ailleurs, le transfert de la gestion de cette prestation a occasionné des dépenses de personnels supplémentaires pour les départements¹⁷⁹.

De même, les départements n'ont eu de cesse de contester les montants de compensation financière du RMI. Le débat a été alimenté par la faible augmentation de la TIPP (+ 0,3 % sur la période 2003-2004), alors que le RMI connaissait des hausses de 6-7 %. Les départements se considèrent ainsi comme les organismes payeurs d'une mesure nationale dont les paramètres juridiques sont nationaux et dont ils ne maîtrisent pas les facteurs d'évolution. La création du RSA, ainsi que la situation sociale actuelle, pourraient relancer ce débat.

Si, sur le plan juridique, les départements ne sont pas fondés à demander une compensation annuelle intégrale, après la compensation initiale des transferts de compétences, et s'ils ont d'ores et déjà bénéficié de nombreux abondements exceptionnels, les débats relatifs à la rigidité de leurs charges et la revendication de la plénitude des prérogatives de gestion ont une incidence sur leur aspiration à l'autonomie fiscale. L'apurement des contentieux¹⁸⁰ relatifs à la compensation des charges transférées est à même de représenter un contrepoids à une diminution de l'autonomie fiscale des départements.

2/ Par ailleurs, faisant application du principe constitutionnel d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, le troisième alinéa de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales dispose que « *les décisions prises par les collectivités locales d'accorder ou de refuser une aide financière à une autre collectivité locale ne peuvent avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur celle-ci* ». Toutefois, dans les

¹⁷⁹ Cour des comptes, « La conduite par l'État de la décentralisation », 27 octobre 2009.

¹⁸⁰ Les contentieux sont parfois portés devant les juridictions : par une décision du 30 décembre 2009, le Conseil d'État a enjoint au Premier ministre d'édicter les textes réglementaires nécessaires à la création du Fonds national de financement de la protection de l'enfance prévu par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance, et condamné l'État à verser au département de Saône-et-Loire la somme de 100 000 € au titre de dommages et intérêts (CE, 30 décembre 2009, Département de Seine-Saint-Denis et département de la Saône-et-Loire).

faits, l'enchevêtrement des compétences et les financements croisés qui en sont la résultante créent des liens d'interdépendance entre collectivités.

Les subventions d'investissement entre collectivités, qui bénéficient principalement aux communes et à leur groupements, ont atteint 13,1 Md€ en 2008 et représentent un tiers des dépenses d'investissement des départements et près de la moitié pour les régions¹⁸¹. S'y ajoutent les financements de l'État et de l'Union européenne, portant notamment sur des équipements structurants (lignes ferroviaires à grande vitesse par exemple). Les subventions d'investissement des départements et des régions sont, en outre, sollicitées et encouragées par l'État dans le cadre du plan de relance (accélération des contrats de projets État/régions ferroviaires 2007-2013, des opérations de renouvellement urbain menées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, cofinancement du logement étudiant, etc.). Si ces financements croisés portent essentiellement, en volume, sur de l'investissement, de nombreuses subventions de fonctionnement sont également versées entre collectivités.

Les avis sont partagés sur les avantages et les inconvénients de la pratique des cofinancements : la pluralité de financements pour un même projet s'explique notamment par l'importance de l'opération à réaliser, ses retombées positives pour les collectivités qui le financent, et est un instrument de solidarité territoriale ; cependant, la lenteur du processus de décision qui résulte des négociations entre collectivités et le caractère inflationniste de ces pratiques en termes de dépenses publiques font l'objet de critiques. S'y ajoute la perte d'autonomie de la dépense des collectivités, dépendantes de l'octroi de subventions par d'autres échelons de collectivités ou contraintes de participer au financement de dépenses décidées au niveau national.

Ainsi, la clarification des compétences exercées par les collectivités territoriales et l'encadrement de la pratique des cofinancements constituent l'une des conditions du renforcement de leur autonomie de gestion. En ce sens, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales prône l'adoption d'une règle en vertu de laquelle le maître d'ouvrage doit assurer une part significative du financement de ses investissements, ainsi que la limitation des cofinancements aux projets dont l'envergure ou le montant le justifie ou répond à des motifs de solidarité ou d'aménagement du territoire.

¹⁸¹ « Les subventions entre collectivités territoriales », M. Olivier Guillaumont, AJDA, octobre 2009.

C - La mise en regard du niveau des dépenses et des ressources doit être privilégiée

L'autonomie financière et de gestion implique la prévisibilité du niveau des ressources et une certaine adéquation de leur évolution avec celle des dépenses qu'elles ont vocation à financer.

Notamment, le volume et la structure des dépenses des communes et EPCI, composées majoritairement de charges de fonctionnement rigides, plaident pour l'attribution de ressources modérément dynamiques en tendance longue, mais très peu volatiles (les dépenses de fonctionnement représentent environ 65 % des dépenses totales des communes). Les dépenses des départements se caractérisent par une prépondérance des dépenses de transferts (68 %) et, par suite, par un besoin de recettes stables et dynamiques à moyen terme. Enfin, les dépenses d'investissement des régions (46 % de leurs dépenses totales, contre 34 % pour la moyenne des collectivités) incitent à l'attribution de recettes dynamiques en lien avec l'activité économique.

Cette conception de l'autonomie financière s'opposerait à une spécialisation trop poussée de la fiscalité locale, qui correspondrait pourtant à un objectif de clarification et de responsabilisation des élus, car elle accroîtrait le risque de volatilité des ressources.

D'une manière générale, la difficulté à réformer la fiscalité locale s'explique par les objectifs contradictoires qui lui sont assignés. D'après un document commun produit par les associations d'élus locaux¹⁸², les impositions locales devraient posséder les caractéristiques suivantes :

- être productives et dynamiques ;
- être en lien avec les compétences exercées ;
- être aussi neutres que possible sur le plan économique ;
- être en cohérence avec les facultés contributives des contribuables ;
- avoir un lien avec les territoires ;
- posséder un lien avec toutes les catégories de contribuables, ménages et entreprises ;
- posséder une assiette localisée et un taux modulable ;
- et permettre la péréquation...

¹⁸² « Réforme de la fiscalité locale, les propositions de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des régions de France », mai 2009.

Afin de sortir de ces contradictions, il apparaît nécessaire de revenir à une définition de l'autonomie financière reposant sur une hiérarchisation de ces critères : l'affectation des ressources doit ainsi être effectuée en considération des dépenses qu'elles financent et, par suite, de leur rendement respectif. Doivent être prioritairement pris en compte les critères d'efficacité économique et d'équité. Le critère lié à la localisation de l'assiette et à la modulation locale du taux paraît n'être qu'un objectif de second rang.

Toutefois, si l'autonomie fiscale ne doit pas être considérée comme un élément déterminant de l'autonomie financière, les ressources fiscales locales ne doivent pas nécessairement être supprimées. Une part de recettes fiscales locales, sur lesquelles les collectivités locales ont un véritable pouvoir, pourrait être maintenue, mais dans une proportion qui pourrait être moindre qu'actuellement. Concrètement, ces recettes locales pourraient financer les dépenses « discrétionnaires » des collectivités, tandis que les dépenses initiées au niveau national, telles que les dépenses sociales, pourraient être financées par des recettes nationales. L'origine des ressources des collectivités peut être distincte selon la nature des dépenses qu'elles ont vocation à financer.

Si plusieurs scénarios de réformes sont possibles (suppression de la fiscalité directe locale, accroissement de la part des impôts nationaux ou des dotations dans le financement des collectivités), dans un scénario équilibré, les collectivités conserveraient un panier de recettes fiscales locales sur lesquelles elles auraient un pouvoir de taux et les modalités de financement des collectivités locales seraient, par ailleurs, repensées. Cette hypothèse aurait le mérite :

- de satisfaire les exigences démocratiques liées au principe du consentement à l'impôt souvent mises en avant par les élus locaux ;
- de satisfaire aux obligations conventionnelles liées à la ratification de la Charte de l'autonomie locale, qui impose l'existence de certaines recettes fiscales dont le taux est modulable, sans imposer de proportion.

La part de ces impositions directes dans les ressources totales des collectivités resterait à préciser. Elle ne devrait pas être un obstacle aux deux branches de l'alternative que représenteraient, d'une part, le financement des collectivités par l'accroissement de la part des impôts nationaux ou, d'autre part, leur financement par la progression de la part des dotations budgétaires.

III - Le partage de grands impôts nationaux ne nécessiterait aucune modification du cadre juridique existant, même s'il pourrait être facilité par une révision de la loi organique

L'accroissement de la part de la fiscalité nationale par le partage de grands impôts nationaux (impôt sur le revenu des personnes physiques, taxe sur la valeur ajoutée, impôt sur les sociétés, contribution sociale généralisée, par exemple) est possible selon deux modalités :

- le partage avec les collectivités du produit d'un impôt alimentant actuellement le budget de l'État, ou d'une recette affectée ;
- l'octroi aux collectivités du droit de prélever une fiscalité additionnelle sur un impôt d'État, avec possibilité ou non de modulation du taux au niveau local.

Tableau n° 21 : Le partage de l'impôt national sur les sociétés en 2005

État	Clef de répartition	% recettes fiscales	% recettes totales
Allemagne	<i>Länder</i> : 50 % du produit de l'IS	5	3
Autriche	<i>Länder</i> : 15,2 % du produit de l'IS Communes : 11,6 % du produit de l'IS	6 (<i>Länder</i>) 8 (communes)	2 (<i>Länder</i>) 4 (communes)
Danemark	Communes : 13,41 % du produit de l'IS	3	1
Espagne	Seulement le Pays Basque et Navarre (possibilité de modifier l'IS)	-	-
Finlande	Communes : 22,03 % du produit de l'IS	8	4
Italie	Cinq régions à statut spécial (part variable)	-	-
Pologne	Régions : 15,9 % du produit de l'IS Comtés : 1,4 % Communes : 6,7 %	85 (régions) 10 (comtés) 5 (communes et communes à statut de comté)	15 (régions) 1 (comtés) 2 (communes et communes à statut de comté)
Portugal	Communes : taxe additionnelle optionnelle sous certaine condition	13	4
Rép. tchèque	Régions : 9% du produit de l'IS Communes : 21%	27 (régions) 20 (communes)	9 (régions) 11 (communes)

Tableau n° 22 : Le partage de la TVA en 2005

État	Clef de répartition	% recettes fiscales	% recettes totales
Allemagne	<i>Länder</i> : 44,8 % des recettes de TVA Communes : 2,1 % des recettes de TVA	38 (<i>Länder</i>) 5 (communes)	27 (<i>Länder</i>) 2 (communes)
Autriche	<i>Länder</i> : 15,2 % des recettes de TVA Communes : 11,6 % des recettes de TVA	25 (<i>Länder</i>) 32 (communes)	10 (<i>Länder</i>) 16 (communes)
Belgique	Communautés : attribution d'une partie de la TVA (en fonction des fluctuations de l'indice des prix à la consommation et du nombre d'habitants de moins de 18 ans)	36 (ensemble des entités fédérées)	32 (ensemble des entités fédérées)
Espagne	Communautés autonomes : 35% des recettes, mais cas particuliers Provinces : 1,1% des recettes de TVA Capitales provinciales et villes de plus de 75 000 habitants : 1,8 % des recettes de TVA	27 (communautés autonomes)	15 (communautés autonomes)
Rep. Tchèque	Régions : 9 % des recettes de TVA Communes : 21 % des recettes de TVA	40 (régions) 32 (communes)	14 (régions) 18 (communes)
Roumanie	Départements et communes : 27,5 % des recettes de TVA	56	49

Tableau n° 23 : Le partage de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en 2005

État	Clef de répartition	% recettes fiscales	% recettes totales
Allemagne	<i>Länder</i> : 42,5 % du produit de l'IRPP Communes : 15 % du produit	33 (<i>Länder</i>) 33 (communes)	23 (<i>Länder</i>) 14 (communes)
Autriche	Impôt sur les salaires et IRPP <i>Länder</i> : 15, 2 % du produit des deux taxes Communes : 11,6 % du produit des deux taxes	26 (<i>Länder</i>) 33 (municipalités)	10 (<i>Länder</i>) 17 (municipalités)
Belgique	Régions : part du produit de l'IRPP Communautés : part du produit de l'IRPP (en fonction de différents critères économiques et démographiques)	43	39
Bulgarie	Communes : 100 % du produit de l'IRPP	76	30
Espagne	Communautés autonomes : 33 % du produit de l'IRPP + modulation des taux et des bases Provinces : 1 % du produit de l'IRPP Capitales provinciales et villes de plus de 75 000 habitants : 1,7 % du produit de l'IRPP	27 (communautés autonomes)	15 (communautés autonomes)
Estonie	Communes : 11,9 % du produit de l'IRPP	89	43

Hongrie	Comtés : < 1 % du produit de l'IRPP Communes : 39 % du produit de l'IRPP	50	15
Italie	Pour les cinq régions à statut spécial : parts du produit de l'IRPP variables Provinces : 1 % Communes : 6,5 % du produit	9 (provinces) 23 (communes)	4 (provinces) 10 (communes)
Lettonie	Communes : 79 % du produit de l'IRPP	85	39
Lituanie	Communes : 57,45 % d'une enveloppe correspondant à 70 % du produit total de l'IRPP	84	2
Pologne	Régions : 1,6 % Départements : 10,3 % Communes : 39,3 %	15 (régions) 90 (comtés) 45 (communes)	8 (régions) 12 (comtés) 18 (communes)
Rep. tchèque	Régions : 9 % Communes : 21 % Régions et communes : part de l'impôt sur les travailleurs indépendants attribuée selon une formule spéciale	30 (régions) 35 (communes)	10 (régions) 20 (communes)
Roumanie	Départements : 13 % du produit de l'IRPP Communes : 47 % du produit de l'IRPP Fonds de péréquation : 22 %	30	26
Slovaquie	Régions : 23,5 % Communes : 70,3 %	74	32
Slovénie	Communes : 35 %	70	40

Source : « Les collectivités territoriales dans l'Union européenne : organisation, compétences et finances », Dexia, novembre 2008.

Dans ces deux hypothèses, le partage d'impôts nationaux, sur les modèles de répartition opérés par nos voisins européens (Allemagne, Espagne, Italie, pays nordiques, notamment) est possible à cadre juridique constant.

Serait nécessaire la localisation, par collectivité, du taux ou d'une part locale d'assiette, sur le modèle de la répartition de la TIPP, de la TSCA ou de la future cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

La révision de la loi organique n'est donc pas obligatoire. Une telle révision, consistant à autoriser la comptabilisation de l'ensemble des impositions de toutes natures parmi les ressources propres des collectivités, permettrait toutefois de partager le produit des impositions selon des modalités plus efficaces, en vertu de clefs de répartition qui seraient définies en lien étroit avec les collectivités et qui pourraient notamment mieux prendre en compte l'objectif de péréquation, dès lors qu'un produit fiscal pourrait être réparti sans recours à des artifices de localisation. L'opération consistant à répartir un produit entre collectivités engendrerait, en outre, un coût de gestion probablement inférieur à celui

généralisé par l'obligation de localisation d'une fraction d'assiette ou d'une fraction de taux. On reviendrait ainsi à l'intention qui était celle du Gouvernement, cette rédaction étant celle retenue par le projet de loi organique présenté au Parlement.

Le vote des taux par les collectivités n'est pas une condition de constitutionnalité dans le cadre juridique actuel¹⁸³. La question de l'octroi d'un certain pouvoir de modulation, au sein de fourchettes déterminées par le législateur national, ne manquerait toutefois pas de se poser. Cette option semble difficilement praticable dans le cas de la TVA, dont la législation communautaire encadre la fixation des taux, en limitant notamment le nombre.

En définitive, la solution du partage d'impôts nationaux, avec ou sans octroi d'un pouvoir de modulation des taux, ne se heurte à aucun obstacle juridique interne. Elle se situerait dans la continuité des transferts de TIPP et de TSCA, même si elle pourrait désormais concerner des impositions nationales à fort rendement.

L'autre branche de l'alternative, à savoir le financement par une part accrue de dotations, est plus délicate à mettre en œuvre.

IV - Un financement des collectivités locales par des dotations nécessiterait a minima une révision de la loi organique du 29 juillet 2004

A l'heure actuelle, la perception d'une ressource propre au sens de la Constitution et de la loi organique peut conduire à une lourdeur de gestion et à une complexité bien plus grande qu'une dotation globale, sans que les avantages en termes de dynamique de la ressource ne soient avérés. L'accroissement de la part des dotations dans les finances locales est une piste qui mériterait d'être explorée. La DGF pourrait en être l'instrument, mais une telle évolution devrait aller de pair avec la réforme des concours financiers de l'État¹⁸⁴.

¹⁸³ Rappelons que le Conseil constitutionnel a rappelé, dans le cadre de l'examen de la constitutionnalité de la loi de finances pour 2010, qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale. Il en a conclu que le grief tiré de ce que les régions perdraient le pouvoir de fixer le taux d'une de leurs ressources fiscales était inopérant (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, considérant n° 64).

¹⁸⁴ Voir sur ce point, Cour des comptes, quatrième chambre, « Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales » (non publié).

Les concours financiers, notamment la DGF, ont deux objectifs principaux :

- le premier est de garantir un montant de ressources au moins constant aux collectivités locales. Les concours financiers compensant des allègements de fiscalité locale entrent dans ce cadre. Ces concours contribuent à l'autonomie financière des collectivités en leur garantissant une certaine prévisibilité de la recette et en leur accordant des ressources globales, reductibles, non affectées et donc libres d'emploi (DGF). Ils peuvent être inclus ou non dans une enveloppe normée ;
- le second objectif vise à développer la péréquation. Le taux estimé en 2008 de la part de péréquation de la DGF est de 15,6 %.

En réalité, l'attribution d'impôts partagés ou de dotations participe de la même logique. Du point de vue de l'État, partager une recette ou allouer une dotation emporte les mêmes conséquences sur le plan financier, en dépit d'incidences budgétaires et comptables distinctes. Les concours de l'État peuvent être financés par des prélèvements sur recettes, comme c'est le cas de la DGF, ou être inscrits sur des crédits budgétaires des missions composant le budget de l'État. Les prélèvements sur recettes consistent, comme le prévoit l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, à rétrocéder directement au profit des collectivités territoriales ou des communautés européennes un montant de recettes de l'État en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions d'impôt.

Cette technique a l'avantage de ne pas présenter ces concours dans les lois de finances comme des dépenses du budget de l'État et est aussi privilégiée pour sa souplesse car les règles habituelles d'exécution de la dépense et les contrôles qui s'y attachent ne lui sont pas applicables.

Du point de vue des collectivités, la logique entre impositions et dotations diffère, dès lors qu'un impôt partagé évoluerait comme son assiette (sauf à réviser chaque année les modalités du partage en fonction de l'évolution de l'assiette), alors qu'une dotation évolue en fonction d'une norme fixée en loi de finances.

Sur le plan juridique, les conséquences d'une progression des dotations ou de la part revenant aux collectivités issue du partage d'impôts nationaux sont clairement distinctes.

En raison des contraintes définies par la loi organique du 29 juillet 2004, un accroissement de la part des dotations dans le financement des collectivités se heurterait aux ratios d'autonomie financière arrêtés aux

niveaux de l'année 2003. Or la marge de manœuvre actuelle pour accroître les ressources des collectivités issues de dotations s'amenuise (1,82 Md€ pour la catégorie des communes et groupements, 4,69 Md€ pour celle des départements et 2,8 Md€ pour celles des régions, avant la suppression de la taxe professionnelle).

Une révision de la loi organique est donc nécessaire pour permettre un financement plus large des collectivités par des dotations. Cette révision peut prendre deux formes :

- une modification des seuils d'autonomie financière ;
- une modification de la définition des ressources propres, qui peut être combinée à la modification des ratios d'autonomie.

A - Un scénario de modification des seuils d'autonomie financière définis par la loi organique peut être envisagé

Les seuils planchers s'établissent à 60,8 % pour les communes, 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions. Le ratio d'autonomie financière des communes est le plus élevé et la part des ressources propres dans les ressources totales doit donc être la plus importante pour cette catégorie de collectivités. Or les disparités d'écarts de richesse et de potentiel fiscal les plus conséquentes sont observées entre les communes. Jusqu'en 2009, le Comité des finances locales a maintenu les taux d'évolution des composantes compensatrices de la DGF au plafond des fourchettes prévues par le législateur, ce qui a réduit d'autant les enveloppes disponibles pour la péréquation. Se pose dès lors la question de savoir comment concilier un principe d'autonomie financière qui implique la limitation de la part des concours financiers dans les ressources totales des collectivités et un principe de péréquation qui nécessite un emploi croissant ou plus intensif de la DGF.

La modification à la baisse de ces seuils pourrait être envisagée : ils pourraient être fixés, par exemple, à un niveau de 30 %. La Constitution laisse le soin au législateur organique de déterminer les ratios d'autonomie financière : il existe donc une marge de manœuvre pour amender la loi organique sans nécessairement réviser la Constitution. Toutefois, cette marge de manœuvre n'est pas connue ; une censure par le Conseil constitutionnel d'un seuil considéré comme se situant à un niveau trop bas pour exprimer « la part déterminante » de ressources propres qu'il doit garantir, n'est pas à exclure.

En revanche, il n'est pas possible de supprimer tout seuil d'autonomie financière sans révision de la Constitution. En premier lieu, l'article 72-2 dispose que « *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* », ce dont le Conseil constitutionnel a déduit que le législateur organique était dans l'obligation de définir un ratio chiffré d'autonomie. En second lieu, rappelons que le Conseil constitutionnel avait fait du pouvoir financier et fiscal des collectivités territoriales, antérieurement à la révision constitutionnelle, l'une des conditions du principe de libre administration. La perspective d'une censure n'était pas à écarter si la substitution de dotations de l'État à des ressources fiscales devait aller trop loin. Le maintien d'un seuil est donc nécessaire pour éviter un retour aux incertitudes sur le niveau acceptable de dotations que suscitait la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

B - Un scénario de modification de la définition des ressources propres retenue par la loi organique apparaît plus délicat à mettre en œuvre

Une autre branche de l'alternative serait de modifier la définition des ressources propres et des ressources totales des collectivités afin de rendre possible le basculement des dotations du dénominateur au numérateur des ratios d'autonomie. Elle impliquerait probablement une révision de la Constitution.

En première analyse, une lecture littérale de la Constitution ne s'y opposerait pas, l'article 72-2 alinéa 3 se bornant à indiquer que les « recettes fiscales » et les « autres ressources propres » sont à prendre en compte pour évaluer la « part déterminante » rapportée à l'ensemble des ressources des catégories de collectivités. Cet article renvoie à la loi organique le soin de définir ces notions. Il s'en déduit que la Constitution n'a pas entendu définir elle-même le contenu des « ressources propres » ni de « l'ensemble des ressources ».

Toutefois, une telle option s'avérerait délicate, dès qu'elle est inverse, non pas au texte de la Constitution, mais à l'esprit du pouvoir constituant qui entendait exclure les dotations des montants retenus au titre des ressources propres.

C - Le remplacement de l'ensemble de la fiscalité locale par des dotations n'est vraisemblablement pas possible sans révision de la Constitution

Pour les mêmes raisons que celles précédemment évoquées (nécessité de modifier la définition des ressources propres), le remplacement de l'ensemble de la fiscalité locale par des dotations nécessiterait probablement la révision de l'article 72-2 de la Constitution. En outre, la rédaction de son alinéa 3 semble impliquer le maintien de l'existence de « recettes fiscales » : « *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. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* ».

On peut, en outre, penser que si les conditions politiques étaient, à l'avenir, réunies pour entreprendre une révision de la Constitution, celle-ci devrait permettre de modifier la conception même de l'autonomie financière, en la dissociant de l'autonomie fiscale dans le corps du texte constitutionnel.

V - Résumé et conclusion de la troisième partie

L'autonomie financière est un objectif essentiel pour les collectivités territoriales et le corollaire de leur libre administration. Si une partie des élus locaux reste attachée à la défense de leur pouvoir fiscal local, la garantie de l'autonomie financière doit surtout reposer sur la liberté, pour les collectivités, de gérer librement des ressources adaptées à leur champ de compétences. Dans cette optique, l'exercice d'un pouvoir fiscal n'est plus une condition déterminante.

A moyen terme, les scénarios de restructuration des finances locales risquent de se heurter au principe d'autonomie financière tel qu'il est défini par la Constitution et la loi organique du 29 juillet 2004. Seul le partage de la fiscalité nationale avec les collectivités locales est possible à cadre juridique constant, tandis qu'un accroissement de la part des dotations butera inévitablement sur les seuils plancher. Le tableau ci-dessous résume les contraintes afférentes à différentes hypothèses de réformes envisageables.

Une prise de conscience des acteurs des finances publiques voit le jour sur l'inadaptation du cadre juridique actuel. Sans aller jusqu'à proposer une révision de la Constitution à laquelle « il ne faut toucher que d'une main tremblante », la question de l'opportunité d'une modification de la rédaction de la loi organique, six ans après son adoption, mérite d'être soumise au débat.

Tableau n° 24 : Les conséquences juridiques de quelques scenarios de reforme

Scénarios	Modalités d'application	Nécessité d'une révision constitutionnelle	Nécessité d'une révision de la loi organique	Contraintes communautaires et européennes
1. Accroître la part des impôts nationaux dans le financement local	-partage du produit d'un impôt ou plusieurs impôts nationaux	Non	Pas obligatoire mais souhaitable pour inclure les impositions de toutes natures dans les ressources propres	
	-fiscalité additionnelle sur un impôt d'État			Contraintes communautaires sur la modulation locale du taux de TVA
2. Supprimer toute la fiscalité locale et la remplacer par des impôts partagés	-avec possibilité de modulation de taux au niveau local	Non	Pas obligatoire mais souhaitable pour inclure les impositions de toutes natures dans les ressources propres	Contraintes communautaires sur la modulation locale du taux de TVA
	-sans possibilité de modulation de taux			Charte européenne de l'autonomie locale qui requiert une part de recettes fiscales modulables
3. Accroître la part des dotations dans le financement local	-fonder l'essentiel des relations financières État/collectivités sur la DGF	-1 ^{ère} hypothèse : modifier à la baisse les seuils d'autonomie : révision non obligatoire mais la marge de manœuvre disponible n'est pas connue -2 ^{ème} hypothèse : réviser la définition des ressources propres pour y inclure les dotations : révision probablement obligatoire (volonté inverse du pouvoir constituant)	Obligatoire pour modifier à la baisse les seuils d'autonomie financière et/ou réviser la définition des ressources propres pour y inclure les dotations	
4. Supprimer toute la fiscalité locale et la remplacer par des dotations		-révision de l'article 72-2 probablement obligatoire -permettrait de dissocier l'autonomie fiscale de l'autonomie financière	Obligatoire pour réviser la notion de ressources propres afin d'y inclure les dotations	Charte européenne de l'autonomie locale qui requiert une part de recettes modulables

LA STRUCTURE DE LA FISCALITÉ LOCALE ET L'ORGANISATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Sommaire

Introduction

CHAPITRE I

La complexité de la fiscalité locale fait écho à une certaine confusion dans l'organisation territoriale que des réformes récentes n'ont pas réussi à clarifier

I. La structure de la fiscalité locale repose sur un cadre ancien qui s'est complexifié depuis la mise en œuvre de la décentralisation.....	287
II. A l'enchevêtrement des compétences des collectivités locales s'ajoute une faible spécialisation d'une fiscalité locale parfois mal adaptée aux dépenses des collectivités.....	304
III. Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre a conduit à une modification substantielle de la fiscalité du secteur communal et à une augmentation globale des prélèvements	320

CHAPITRE II

Une réforme de la fiscalité locale se heurte à des contraintes fortes qui peuvent conduire à s'interroger sur l'opportunité de son maintien

I. L'évolution de la fiscalité locale pourrait être la conséquence d'une réforme préalable des collectivités territoriales.....	337
II. A défaut d'une réorganisation des collectivités territoriales ou d'une rationalisation de leurs compétences, une plus grande spécialisation des impôts locaux devrait être recherchée.....	352
III. En raison des contraintes pesant sur la réforme de la fiscalité locale, la question de son maintien peut se poser.....	375

Introduction

Alors que le Parlement a récemment adopté d'une part une réforme importante de la fiscalité locale avec la suppression de l'assiette « équipements et bien mobiliers » de la taxe professionnelle et que le Gouvernement a engagé d'autre part une réforme des collectivités locales et de leurs compétences qui devrait se réaliser sur plusieurs années, la question du lien entre l'organisation de la fiscalité locale et la structure des collectivités est nécessairement posée.

Dans une première partie, ce rapport particulier s'attachera à démontrer que la fiscalité locale qui s'est complexifiée avec la mise en œuvre des différents actes de la décentralisation constitue le miroir d'une répartition confuse des compétences et des responsabilités au niveau local. Le développement de l'intercommunalité qui visait à remédier à certaines critiques adressées à la fiscalité locale n'ont pas permis de freiner la progression des prélèvements au niveau local.

Dans une seconde partie, le rapport présentera les avantages d'une spécialisation accrue de la fiscalité locale et des formes qu'elle pourrait prendre en cas de réforme du nombre de niveaux d'administration locale, de modification des compétences entre eux ou même en l'absence de l'une de ces deux réformes. Les contraintes parfois contradictoires pesant sur une réforme de la structure de la fiscalité locale et limitant de ce fait la clarification unanimement souhaitée conduisent à examiner des scénarios alternatifs de financement des collectivités territoriales par d'autres ressources que la fiscalité locale propre.

Chapitre I

La complexité de la fiscalité locale fait écho à une certaine confusion dans l'organisation territoriale que des réformes récentes n'ont pas réussi à clarifier

I - La structure de la fiscalité locale repose sur un cadre ancien qui s'est complexifié depuis la mise en œuvre de la décentralisation

En 2008, les différents niveaux de collectivités locales ont perçu 98 Md€ d'impôts et taxes sur un ensemble de recettes de 206 Md€. Un peu moins de la moitié de leurs dépenses environ est donc couverte par la fiscalité. Le reste des ressources des collectivités locales est composé principalement par des concours de l'État, à hauteur de 48,2 Md€ (dont la dotation globale de fonctionnement pour 39,7 Md€), de produits divers de fonctionnement (20 Md€) et l'emprunt (19 Md€).

Le degré de financement par l'impôt et les taxes est toutefois variable selon le niveau de collectivité, sans jamais être très éloigné de la moyenne (47,6%). Un écart de plus de 10 points est toutefois constaté entre les régions (44,8%) et les départements (56,4%), conséquence du financement des transferts de compétences de la décentralisation principalement par l'impôt.

Tableau n° 1 : Répartition de la fiscalité locale par niveau d'administration en 2007

	Ensemble ¹⁸⁵	Communes	Intercommunalités	Départements	Régions
Montant des impôts et taxes	98 Md€	41,1 Md€	17,2 Md€	36,6 Md€	11,7 Md€
Part dans les recettes de fonctionnement	58,8%	58,1%	63,0%	65,0%	56,0%
Part dans les recettes totales	47,6%	45,9%	51,2%	56,4%	44,8 %

Source : Observatoire des finances locales, rapport 2009

A - Le produit des « quatre vieilles » constitue la principale ressource fiscale des collectivités territoriales et s'est fortement accru pour les départements et les régions

Si la fiscalité locale, directe et indirecte, regroupe 56 impôts et taxes¹⁸⁶, la plupart d'entre eux – et les principaux – sont partagés entre plus de 39 000 structures territoriales de métropole et d'outre-mer qui votent et lèvent des impôts locaux et des taxes locales : 26 régions, 100 départements, 36 793 communes, 2 601 structures intercommunales à fiscalité propre dont 2 406 communautés de communes.

1 - Les principales impositions directes sont partagées entre les quatre niveaux d'administration locale

Les « quatre vieilles » (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe professionnelle) dont le produit a représenté 65,7 Md€ en 2008 (soit 65% de l'ensemble de la fiscalité locale) sont intégralement partagées entre le secteur communal, les départements et les régions. Seule la taxe d'habitation fait exception à ce constat, puisque l'article 11 de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 a mis fin au prélèvement régional à compter de 2001.

¹⁸⁵ Les montants pour l'ensemble des collectivités locales ne correspondent pas à l'agrégation des données de chaque niveau de collectivités : les reversements fiscaux des groupements vers les communes ont été neutralisés en dépenses comme en recettes de fonctionnement.

¹⁸⁶ D'après l'inventaire général des impôts locaux publié par la direction générale des collectivités locales.

Tableau n° 2 : Répartition du produit des quatre principaux impôts directs locaux entre les différents niveaux de collectivités territoriales (en Md€ en 2008)

	Communes et groupements	Départements	Régions	Ensemble
Taxe d'habitation	10,28	4,98	--	15,26
Taxe sur le foncier bâti	12,67	6,04	1,76	20,47
Taxe sur le foncier non bâti	0,79	0,05	0,01	0,85
Taxe professionnelle	17,19	8,86	3,09	29,14
Ensemble	40,94	19,93	4,86	65,72

Source : Direction générale des finances

Au-delà des impôts directs locaux traditionnels, les différents niveaux de collectivités perçoivent d'autres impôts et taxes dont le produit atteignait 35 Md€ soit 35% des impôts et taxes perçus par les collectivités locales en 2008.

Les collectivités locales perçoivent principalement, pour tout ou partie :

- ◆ pour le secteur communal : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, le versement destiné aux transports en commun et une partie des droits de mutation à titre onéreux ;
- ◆ pour les départements : une partie des droits de mutation à titre onéreux, de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance ;
- ◆ pour les régions : une partie de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques et la taxe sur les cartes grises.

Enfin, d'autres impôts et taxes indirects dont le produit est faible complètent les recettes fiscales des collectivités (taxe sur l'électricité, taxe de séjour, taxe sur les pylônes électriques, taxe sur les remontées mécaniques, ...)

Tableau n° 3 : Principaux impôts et taxes perçus par les collectivités locales en dehors des quatre vieilles en 2008 (en Md€)

	Communes et groupements	Départements	Régions	Ensemble
Fiscalité directe	11,05	0,01	0	11,06
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	5,03	--	--	5,03
Versement destiné aux transports en commun	5,76	--	--	5,76
Taxes annexes (balayage, pylônes, mines)	0,26	0,013	--	0,27
Fiscalité indirecte	3,28	15,95	5,665	24,90
Droits de mutation à titre onéreux	2,15	7,19	-	9,34
TIPP	-	5,15	3,64	8,79
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	-	3,08	-	3,08
Taxe sur les cartes grises	-	-	1,96	1,96
Taxe sur l'électricité	0,96	0,52	-	1,48
Taxe de séjour	0,17	0,01	-	0,18
Taxe sur les permis de conduire	-	-	0,005	0,005
Ensemble	14,33	15,96	5,665	35,97

Source : Observatoire des finances locales et Direction générale des collectivités locales, rapport 2009

2 - La part des départements et des régions s'est nettement accrue dans le produit de la fiscalité directe locale

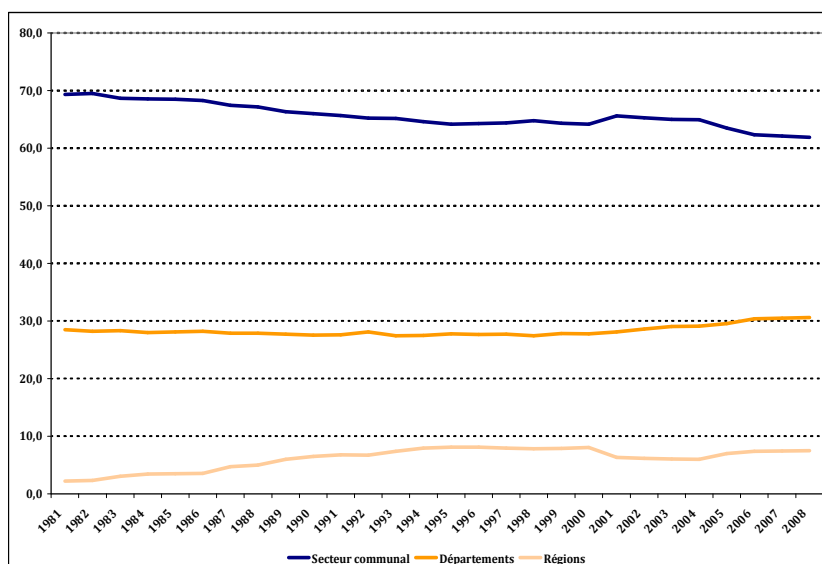
La structure de la fiscalité directe locale a sensiblement évolué sur longue période : alors que le secteur communal percevait près de 70% des quatre impositions directes locales en 1981, sa part était en 2008 à peine supérieure à 60%. Si les communes sont soumises à des règles de lien entre les taux et de plafonnement assez contraignantes, les départements et les régions ne sont soumis à des règles de plafonnement que pour la taxe professionnelle (le taux de taxe professionnelle ne peut dépasser deux fois le taux moyen départemental ou régional constaté au plan national l'année précédente) ; il n'existe en revanche pas de plafonnement des taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation.

Tableau n° 4 : évolution du poids de chaque niveau de collectivité dans le produit de la fiscalité locale directe

	1981	1985	1990	1995	2000	2005	2008
Communes et EPCI	69,3%	68,5%	66%	64,2%	64,2%	63,5%	61,9%
Départements	28,5%	28,1%	27,5%	27,8%	27,8%	29,5%	30,6%
Régions	2,2%	3,5%	6,5%	8,1%	8,1%	7%	7,5%

Source : Direction générale des collectivités locales

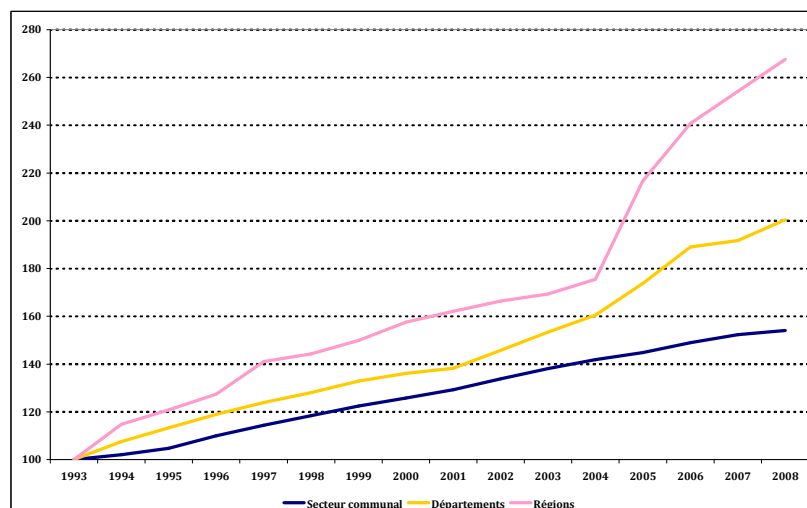
Graphique n° 1 : Évolution de la part respective des trois niveaux de collectivités territoriales dans le produit de la fiscalité directe locale



Source : CPO à partir des données de la Direction générale des collectivités locales

Jusqu'en 2001, le produit de la fiscalité directe locale a augmenté globalement au même rythme pour tous les niveaux de collectivités avec un rythme légèrement accéléré pour les régions. A partir de 2001, se produit une nette accélération de la fiscalité des départements, tendance qui se constate également pour les régions à compter de 2005. Pour ces dernières, le produit voté de la fiscalité directe locale augmente, à législation constante, de 23,5% en 2005, 11% en 2006 et encore 5,2% en 2007. Pour les départements, qui ont également bénéficié d'une augmentation importante du produit des droits de mutation à titre onéreux (voir *infra*), la hausse de la fiscalité directe locale est de 8,8% en 2004 et de 8,2% en 2005 avant de retomber à 1,2% en 2006.

Graphique n° 2 : évolution du produit des quatre impositions locales directes (base 100 en 1993, en euros constants et à législation constante)



Source : CPO d'après les données de l'Observatoire des finances locales

Si en valeur absolue, les augmentations de taux ont été sensiblement équivalentes par grand type de collectivités, en progression, la plus importante concerne les régions.

Tableau n° 5 : Taux d'imposition moyens du secteur communal pour la fiscalité directe (en %)

Secteur communal	1983	1985	1990	1995	2000	2005	2008	1983/2008
Taxe d'habitation	11,15	11,43	12,00	12,58	13,47	14,29	14,53	+3,38 pts
Taxe sur le foncier bâti	13,01	13,63	14,73	15,90	17,13	18,22	18,63	+5,62 pts
Taxe sur le foncier non bâti	34,99	36,81	38,55	39,05	40,92	43,61	44,89	+9,90 pts
Taxe professionnelle	12,55	13,01	13,54	14,06	14,79	15,44	15,89	+3,34 pts

Source : Direction générale des collectivités locales

Tableau n° 6 : Taux d'imposition moyens des départements pour la fiscalité directe (en %)

Départements	1983	1985	1990	1995	2000	2005	2008	1983/2008
Taxe d'habitation	4,88	4,92	5,25	5,57	5,92	6,60	7,04	+2,16 pts
Taxe sur le foncier bâti	6,31	6,33	6,78	7,65	8,13	9,21	9,94	+3,63 pts
Taxe sur le foncier non bâti	19,72	20,03	20,73	21,35	19,84	22,54	24,15	+4,43 pts
Taxe professionnelle	5,41	5,46	5,83	6,44	6,82	7,82	8,50	+3,09 pts

Source : Direction générale des collectivités locales

**Tableau n° 7 : Taux d'imposition moyens des régions pour
la fiscalité directe (en %)**

Régions	1985	1990	1995	2000	2005	2008	1985/2008
Taxe d'habitation	0,56	1,08	1,49	1,58	s.o.	s.o.	s.o.
Taxe sur le foncier bâti	0,66	1,32	1,83	1,94	2,38	2,63	+1,97 pts
Taxe sur le foncier non bâti	2,43	4,85	4,53	4,88	5,93	6,59	+4,16 pts
Taxe professionnelle	0,61	1,32	1,83	1,95	2,48	2,81	+2,20 pts

Source : Direction générale des collectivités locales

Le tableau suivant détaille sur la période 1995-2008, la part imputable à la politique de taux dans l'évolution du produit voté des quatre principales impositions directes locales. Si au niveau communal l'augmentation du produit des impôts directs n'est due qu'environ au tiers à la politique de taux, cette dernière explique environ la moitié de la hausse du produit de l'impôt au niveau régional.

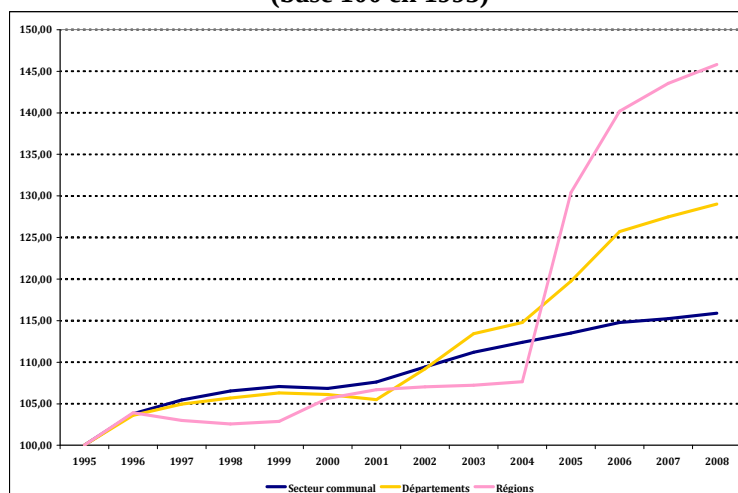
**Tableau n° 8 : Effets de l'évolution des taux et des bases dans
l'augmentation totale du produit de la fiscalité directe locale
entre 1995 et 2008**

	Augmentation du produit en euros constants	Augmentation des taux	Augmentation des bases
Secteur communal	+47,1%	+15,9%	+26,9%
Départements	+76,9%	+29%	+37,1%
Régions	+121,5%	+45,8%	+51,9%

Source : CPO d'après les données de l'Observatoire des finances locales

Jusqu'en 2001, les taux progressent entre les trois niveaux de collectivités territoriales, de façon plus lente pour les régions. A partir de 2002, la hausse devient soutenue pour les départements (environ 4% de hausse de taux chaque année) alors qu'elle est d'environ 1,5% au niveau communal et quasi-stable au niveau régional. C'est à partir de 2004 que la hausse s'accélère fortement dans les régions et continue de progresser à un rythme soutenu au niveau départemental, et dans une moindre mesure au niveau communal.

**Graphique n° 3 : Évolution des taux moyens d'imposition locale
(base 100 en 1995)**



Source : CPO d'après les données de l'Observatoire des finances locales

Si la fiscalité assise sur les quatre taxes locales directes a relativement moins augmenté dans les communes que dans les départements et les régions, le constat est légèrement moins favorable pour le secteur communal si l'on prend en compte, au-delà des « quatre vieilles », la taxe d'enlèvement des ordures ménagères -TEOM- qui constitue une taxe additionnelle à la taxe sur les propriétés foncières bâties (60% d'augmentation du produit entre 1993 et 2008 avec la TEOM contre 54% sans la TEOM, voir *infra* 1.3.2.1.2).

B - La décentralisation a conduit à un émiettement de la fiscalité locale

Alors que jusqu'au début des années 1980 les collectivités locales étaient essentiellement financées par de la fiscalité directe locale (les « quatre vieilles »), le paysage fiscal local a été profondément bouleversé par la mise en œuvre de la décentralisation et par la compensation des transferts de compétences.

Déjà prévu par les « lois Defferre » de 1983, le principe de compensation est affirmé dans l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ». Le principe de compensation est

codifié aux articles L. 1614-1 à 1614-8 du code général des collectivités territoriales qui en précisent les modalités d'application : les ressources transférées doivent être « *équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées.* »

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu que la compensation financière doit s'opérer, à titre principal, par l'attribution d'impôts de toute nature.

1 - Le premier acte de la décentralisation a procédé au transfert, partiel ou total, de trois impôts et taxes aux collectivités locales

Le transfert d'impôts et taxes de l'État aux collectivités locales s'est réalisé en deux temps (1983-1984 puis 2003-2004) pour des montants aujourd'hui sensiblement identiques (10,5 Md€).

La première étape de la décentralisation mise en œuvre avec les lois du 7 janvier 1983, du 22 juillet 1983, du 25 janvier 1985 et du 6 janvier 1986 a été compensée en partie par des dotations aux collectivités locales : dotation générale de décentralisation (DGD), dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) notamment, qui ont progressivement disparu.

Cependant, les compétences transférées ont aussi été accompagnées de transferts d'impôts et taxes.

Ainsi, la taxe sur les certificats d'immatriculation des automobiles (« cartes grises ») a été affectée aux régions à compter du 1^{er} janvier 1984 (1,9 Md€ environ en 2009) ainsi que la taxe sur les permis de conduire (aujourd'hui perçue par seulement trois régions métropolitaines sur 22, son produit n'est que de 50 M€).

Une partie des droits de mutation à titre onéreux - DMTO -(droit d'enregistrement et taxe de publicité foncière) a été transférée aux départements (7,2 Md€ en 2008) à compter du 1^{er} janvier 1984 ainsi que la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (« vignette automobile »), dont la suppression définitive en 2006 a été compensée par une fraction de taxe sur les contrats d'assurance.

Tableau n° 9 : Évolution de la fiscalité transférée dans le cadre du premier acte de la décentralisation (en M€)

	1995	1997	2000	2005	2008
Taxe sur les cartes grises	1 115	1 163	1 373	1 536	1 907
DMTO (communes et départements)	3 707	4 639	4 686	8 700	9 340
Vignette automobile	2 048	2 151	525	113	0

Source : *Observatoire des finances locales*

Pour les DMTO, afin atténuer des disparités de rendement trop importantes, dus au volume et au prix des transactions, un écrêtement est opéré et abonde un fonds dédié aux collectivités moins favorisées par l'évolution du marché immobilier (en 2008, seuls trois départements ont subi cet écrêtement).

Le transfert de fiscalité dans le cadre du premier acte de la décentralisation s'est accompagné d'une certaine liberté en matière de taux pour les départements (sous plafond pour les DMTO) et surtout les régions.

2 - Le second acte de la décentralisation s'est accompagné de nouveaux transferts de fiscalité

L'acte II de la décentralisation engagé en 2002 et accéléré avec la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales s'est également accompagné de transferts d'impôts et taxes dans le contexte d'une double obligation législative de compensation et de maintien de l'autonomie financière des collectivités locales.

a) La loi a contraint le Gouvernement à préserver « l'autonomie financière » des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation

La compensation des transferts de compétences doit être non seulement intégrale, concomitante et contrôlée mais également conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit à l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que « 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 ».

Ce dispositif a été précisé par la loi organique du 29 juillet 2004 créant l'article LO. 1114-2 du code général des collectivités territoriales qui 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 ».

Dans sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, le Conseil constitutionnel a estimé que la notion de « part déterminante de l'ensemble de [leurs] ressources », signifiait que le ratio ressources propres / ressources totales ne pouvait être inférieur au niveau constaté au titre de l'année 2003, soit 60,8% pour les communes et leurs EPCI, 58,6% pour les départements et 41,7% pour les régions (cf. rapport particulier consacré à la libre administration des collectivités territoriales et la fiscalité locale).

b) Les départements se sont vu attribuer une fraction du produit de la TSCA et de la TIPP

En 2005, une fraction du produit de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance afférente aux véhicules terrestres à moteur (taux de 18%) - TSCA - a été attribuée aux départements afin de financer les nouvelles compétences transférées par la loi du 13 août 2004 (0,99% du produit de la taxe soit 137 M€). Au cours des années suivantes, la fraction de TSCA a été progressivement majorée pour tenir compte des nouvelles compétences des départements et de la suppression définitive de la vignette automobile (2,035% de l'assiette taxable soit environ 281 M€ en 2006, puis 9,01% en 2007 pour un rendement de 1,24 Md€, puis 11,55% en 2008). Alors que l'assiette de la TSCA attribuée aux départements ne portait au départ que sur les contrats automobiles, cette assiette a été élargie en 2008 aux contrats « navigation fluviale et maritime » et « incendie », la seule assiette originelle ne suffisant pas à couvrir le droit à compensation.

Tableau n° 10 : Évolution de la part de TSCA attribuée aux départements depuis 2005 (hors services départementaux d'incendie et de secours)

	2005 (p)	2005 (ex)	2006 (p)	2006 (ex)	2007 (p)	2007 (ex)	2008 (p)	2008 (ex)	2009 (p)	2009 (ex)
Taux de TSCA attribuée aux départements	0,91%	0,99%	1,787%	2,035%	8,705%	9,01%	11,55%	11,55%	11,55%	11,55%
Montant en M€	126	138	246	282	1 201	1 264	2 132	2 134	2 213	2 197

Source : *Projet de loi de finances pour 2010*

Outre les montants de TSCA, qui ne pouvaient suffire à couvrir les charges transférées par la loi du 13 août 2004 dans le cadre de la décentralisation, les départements se sont vus attribuer en 2008 une fraction de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) calculée par application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburant vendues chaque année sur le territoire national (1,427 €/hectolitre de supercarburant sans plomb et 1,01 €/hectolitre de gazole)

Tableau n° 11 : Évolution de la part de TIPP attribuée aux départements depuis 2005 pour compensation des charges de la loi du 13 août 2004

	2008 (p)	2008 (ex)	2009 (p)	2009 (ex)
Fraction attribuée en €/hl de supercarburant	0,456	0,539	1,427	1,427
Fraction attribuée en €/hl de gazole	0,323	0,380	1,010	1,010
Montant total attribué en M€	181	265	571	566

Source : *Projet de loi de finances pour 2010*

Depuis 2004, en application de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004, les départements bénéficiaient déjà d'une fraction de TIPP au titre de la compensation des dépenses de revenu minimum d'insertion transféré par la loi du 18 décembre 2003. Après avis de la commission consultative d'évaluation des charges, le montant définitif du droit à compensation au titre du RMI a été arrêté en 2006 à 4 940 M€. Cette somme a été abondée en 2008 et 2009 pour tenir compte de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA), dont le coût pour les départements est estimé à 330 M€ en 2009 et à 644 M€ en année pleine.

Tableau n° 12 : Évolution du montant de TIPP affecté aux départements au titre du RMI/RSA (en exécution)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (LFI)
Montant en M€	4 937	5 399	4 940	4 944	4 942	5 264	5 586

Source : *Projet de loi de finances pour 2010*

c) Les régions se sont également vu attribuer une fraction de TIPP

L'article 50 de la loi de finances initiale pour 2005, complété par l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006, constitue la base juridique de l'attribution aux régions d'une fraction de TIPP destinée à compenser les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004. En 2004 et 2005 chaque région s'est vu attribuer un montant de TIPP calculé en rapportant le montant des compétences qui lui avaient été transférées en 2005 au montant total des compétences transférées au titre de cette année, puis en 2006 l'assiette de la TIPP a été régionalisée. Le produit de la TIPP alloué à chaque région est donc calculé désormais sur la base des consommations de carburant enregistrées sur le territoire régional et non plus sur la base des consommations nationales. Les régions ont également la possibilité jusqu'à la fin de l'année 2009 de moduler le taux de la taxe (sous plafond).

Tableau n° 13 : Évolution du montant de TIPP attribué aux régions en compensation des charges transférées par la loi du 13 août 2004 (en exécution, en M€)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (LFI)
Montant de la TIPP attribuée aux régions	438	1 046	2 368	2 854	3 176	3 176

Source : *Projet de loi de finances pour 2010*

Ainsi, au total, la fiscalité transférée dans le cadre du second acte de la décentralisation peut se résumer de la façon synoptique suivante :

Tableau n° 14 : Fiscalité transférée dans le second acte de la décentralisation

Nature de l'impôt transféré	Compétence transférée correspondante	Année	Montant en 2009	Collectivité bénéficiaire
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance sur les véhicules et sur la navigation et incendie	Transferts de la loi du 13 août 2004 et compensation de la suppression de la vignette transférée en 1983	Depuis 2005	3,1 Md€ ¹⁸⁷	Départements
TIPP	RMI/RMA	Depuis 2005	5,3 Md€	Départements
TIPP	Autres transferts de la loi du 13 août 2004 (réseau routier, FAJ, FSL, monuments historiques)	Depuis 2008	0,6 Md€	Départements
TIPP	Autres transferts de la loi du 13 août 2004 (formation professionnelle, inventaire du patrimoine, réseaux de transport en IDF, monuments historiques)	Depuis 2005	3,2 Md€	Régions

Source : Direction générale des collectivités locales

Le transfert de fiscalité n'a toutefois été que partiel puisque pour l'essentiel, le produit des impôts partagé entre l'État et les collectivités territoriales reste perçu par l'État.

Tableau n° 15 : Partage du produit des impôts et taxes transférés dans le cadre du deuxième acte de la décentralisation, en 2008

	Part revenant aux collectivités locales	Part revenant à l'État
Droits de mutation à titre onéreux	9,34 Md€	1,29 Md€
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	3,1 Md€	3,54 Md€
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	8,2 Md€	17,29 Md€

Source : Direction générale des collectivités locales et loi de règlement pour 2008

Au-delà de la fiscalité transférée lors de la mise en œuvre des deux actes de la décentralisation, une fraction supplémentaire de TSJA a été transférée d'une part à la commune de Marseille au titre du bataillon

¹⁸⁷ Ce montant comprend les 2,2 Md€ mentionnés dans le tableau n°10 ainsi que 0,9 Md€ au titre d'une modification du financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) abondés jusqu'en 2004 par la dotation globale de fonctionnement (DGF).

des marins-pompiers et d'autre départ aux départements pour le financement des services d'incendie et de secours (SDIS).

La création de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), financée entre autres par 0,1% de la contribution sociale généralisée (CSG) a permis notamment de contribuer au financement des aides individuelles à la personne (allocation personnalisée d'autonomie (APA), prestation de compensation pour les personnes handicapées (PCH)) et au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Or l'APA, la PCH et la participation au financement des MDPH étant versées aux conseils généraux qui attribuent ces aides individuelles aux personnes elles-mêmes ou aux établissements qui les accueillent, la création de la CNSA revient à affecter indirectement 0,1 point de CSG aux départements.

Au total, il est résulté de la mise en œuvre de la décentralisation un relatif éclatement de la fiscalité locale qui permet aux collectivités de disposer de ressources diversifiées. L'attribution d'une fraction de TSCA aux départements peut se discuter dans la mesure où le produit de la TIPP (environ 24 M€) excède très largement le montant des compensations. Dès lors l'attribution d'une seule fraction de TIPP aurait pu éviter le partage d'un autre impôt national.

En 2007, les deux premières ressources fiscales des collectivités locales (taxe professionnelle et taxe sur le foncier bâti) représentent à peine la moitié (47%) des recettes fiscales locales alors que ce ratio atteint près des deux tiers pour l'État (65% avec la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur le revenu), ce qui illustre le morcellement de la fiscalité locale.

Tableau n° 16 : Poids du principal impôt dans les recettes fiscales en 2000 et en 2007

Collectivités locales	Impôt et poids dans la fiscalité en 2007	Impôt et poids dans la fiscalité en 2000
Communes et intercommunalités	Taxe professionnelle (30%)	Taxe professionnelle (36%)
Départements	Taxe professionnelle (24%)	Taxe professionnelle (36%)
Régions	Taxe professionnelle (27%)	Taxe professionnelle (38%)
État	Taxe sur la valeur ajoutée (47%)	Taxe sur la valeur ajoutée (40%)

Source : Direction générale des finances publiques et Rapport sur l'évolution des prélèvements obligatoires 2010

3 - La fiscalité transférée dans le cadre de la décentralisation n'est pas de même nature que la fiscalité traditionnelle

La fiscalité locale, qui s'est enrichie de nouveaux impôts affectés aux collectivités territoriales est cependant devenue très hétérogène dans la mesure où certains impôts transférés s'assimilent en réalité à de quasi-dotations de l'État, les collectivités n'ayant de marge de manœuvre ni sur l'assiette (qui n'est souvent pas localisable géographiquement), ni sur le taux.

Tableau n° 17 : Marge de manœuvre des collectivités sur l'assiette et le taux des différents impôts

	Détermination de l'assiette	Détermination du taux
Fiscalité traditionnelle		
Taxe d'habitation	Oui sous contrainte	Oui sous contrainte
Taxe sur le foncier bâti	Oui sous contrainte	Oui sous contrainte
Taxe sur le foncier non bâti	Oui sous contrainte	Oui sous contrainte
Taxe professionnelle	Oui sous contrainte	Oui sous contrainte
TEOM	Oui	Oui sous contrainte
Fiscalité transférée		
TIPP	Non	Oui sous contrainte pour les régions Non pour les départements
DMTO	Oui sous contrainte	Oui (entre 1% et 3,6%)
TSCA	Non	Non
CSG (via la CNSA)	Non	Non

Source : CPO

Ainsi, si les impôts affectés aux départements et aux régions dans le cadre de la décentralisation concourent au ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales, dans la réalité ils ressemblent davantage à des quasi-dotations :

- ♦ pour les DMTO, les conseils généraux disposent d'une marge de manœuvre très restreinte sur l'assiette (possibilité d'exonérer les organismes de logement social et de pratiquer un abattement de 7 600 € à 46 000 € pour les immeubles à usage d'habitation) et ne peuvent fixer un taux dépassant 3,6% (dans la pratique tous les départements appliquent ce taux maximal) ;
- ♦ sur la TSCA, les départements ne disposent de marge de manœuvre ni sur l'assiette ni sur le taux qui reste fixé nationalement, la loi de finances déterminant la quote-part du produit de la taxe revenant aux départements, via une fraction de taux ;

- ♦ sur la TIPP, seules les régions peuvent, depuis 2007, moduler marginalement leur prélèvement sur une assiette qui a été régionalisée depuis 2006, dans la limite de 1,77 €/hl de supercarburant et de 1,15 €/hl de gazole. Cette modulation est toutefois assez largement virtuelle dans la mesure où l'État ajuste son propre taux en fonction des modulations régionales pour garantir l'unicité du taux sur l'ensemble du territoire national. Les régions ne sont donc pas en mesure de conduire une politique de taux sur la TIPP. Par ailleurs, la dérogation accordée par la Commission européenne pour la modulation du taux n'était valable que jusqu'au 31 décembre 2009.

Si juridiquement les impôts transférés aux collectivités locales répondent à la définition des ressources propres inscrite dans la loi organique du 29 juillet 2004 et permettent donc de maintenir l'autonomie financière des collectivités locales à un niveau au moins égal à celui qui prévalait en 2003, le processus retenu en 2003 a conduit à un plus grande hétérogénéité de l'impôt.

Tableau n° 18 : Évolution du ratio d'autonomie financière des collectivités locales depuis 2003

	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Communes et EPCI	60,8%	61,3%	61,2%	61,8%	62,0%	62,5%
Départements	58,6%	63,4%	66,4%	65,5%	66,0%	66,4%
Régions	41,7%	40,8%	44,1%	48,1%	53,2%	54,3%

Source : Observatoire des finances locales et Projet de loi de finances pour 2010

(* : estimation provisoire)

Si l'on retient comme définition de l'autonomie fiscale, la capacité pour une collectivité territoriale de disposer d'une marge de manœuvre soit sur l'assiette, soit sur le taux (soit sur les deux) d'une ressource fiscale, alors l'autonomie fiscale des collectivités territoriales a cependant plutôt reculé depuis 2003.

Tableau n° 19 : Évolution du ratio d'autonomie fiscale¹⁸⁸ des collectivités locales depuis 2003

	2003	2004	2005	2006	2007
Communes et EPCI ¹⁸⁹	87,8%	88,2%	87,9%	86,4%	86,3%
Départements	99,1%	99,3%	95,5%	79,7%	79,5%
Régions	96,4%	96,4%	97,2%	80,1%	91,5%

Source : calculs du CPO d'après les données de la Direction générale de collectivités locales

II - A l'enchevêtrement des compétences des collectivités locales s'ajoute une faible spécialisation d'une fiscalité locale parfois mal adaptée aux dépenses des collectivités

La lisibilité et le contrôle démocratique de l'action locale sont rendus plus complexes d'une part en raison de l'enchevêtrement des compétences et de l'absence, le plus souvent, de l'identification d'une collectivité locale comme responsable unique d'une politique publique, et d'autre part à cause du faible degré de spécialisation de la fiscalité locale qui ne permet pas au contribuable d'imputer de façon évidente la responsabilité de l'évolution des prélèvements locaux à tel ou tel niveau de collectivité. Si la liberté offerte aux collectivités à partir de 1981 de voter les taux d'imposition sur la fiscalité locale puis la décentralisation aurait dû s'accompagner d'une certaine « discipline fiscale » imposée par l'élection au suffrage universel des assemblées locales, dans les faits cette discipline n'a pas été observée.

A - L'enchevêtrement des compétences conduit à obscurcir les responsabilités

1 - Des compétences mal définies...

L'ambition initiale de la décentralisation consistait à délimiter des « blocs de compétences » bien identifiés pour chacune des collectivités locales afin de clarifier les responsabilités entre elles et entre elles et l'État. Ainsi, l'article 3 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, disposait que : « *la répartition des compétences entre*

¹⁸⁸ Montant des impôts et taxes sur lesquels les collectivités locales disposent d'un pouvoir d'assiette ou de taux rapporté à l'ensemble du produit des impôts et taxes perçus.

¹⁸⁹ Établissements publics de coopération intercommunale.

les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions ». Cependant la mise en œuvre de la décentralisation a conduit à s'écarter de ces principes.

L'attribution des compétences par les lois de décentralisation, la politique de contractualisation développée par l'État (notamment avec les régions), le maintien de son intervention dans des domaines transférés, la persistance d'une ambiguïté entre politiques transférées par l'État et politiques dont la gestion est déléguée aux collectivités locales par l'État mais dont il entend conserver la définition (à l'instar du RSA), et la recherche par les collectivités locales d'un pouvoir d'influence sur les choix effectués par d'autres niveaux d'administrations locales ou par l'État ont contribué à obscurcir la répartition des compétences au niveau local.

Si chacun des niveaux de collectivités territoriales a bien une vocation prépondérante (les services de proximité pour le secteur communal, l'action sociale, les collèges et la gestion de la voirie pour les départements, le développement économique, les lycées et la formation professionnelle pour les régions), une confusion des compétences peut toutefois être constatée dans certains domaines. Ainsi, la politique des transports est partagée entre trois niveaux (régions pour les transports ferroviaires, départements pour les transports scolaires et la gestion de la voirie nationale, communes pour les transports en commun en agglomération).

L'analyse fonctionnelle des budgets locaux est à cet égard instructive. On constate que presque aucun domaine de l'action publique locale n'échappe à des interventions croisées, à l'exception de la formation professionnelle (régions), de l'aide sociale (départements) et des règles d'urbanisme (communes) qui sont de la compétence exclusive d'un seul niveau de collectivités territoriales.

Tableau n° 20 : Répartition fonctionnelle des budgets des collectivités territoriales (budgets primitifs pour 2009, en M€)

	Communes 190	EPCI	Départements	Régions
Services généraux	17 098	4 224	5 195	2 234
Sécurité et salubrité	1 391	696	2 524	--
dont SDIS			2 365	--
Enseignement et formation	6 114	376	5 774	6 644
<i>Dont collèges</i>			4 478	--
<i>Dont lycées</i>			26	5 643
<i>Dont enseignement supérieur</i>			228	389
Formation professionnelle et apprentissage				5 247
Culture	4 034	1 059	1 158	989
Sport et jeunesse	4 885	947	1 102	
Interventions sociales et santé, prévention médico-sociale	2 460	237	1 051	166
Action sociale			18 578	
RMI/RSA, APA			12 994	
Famille	2 234	144	--	
Réseaux et infrastructures	--	--	7 961	
Transports			3 606	6 422
Logement	619	299		
Aménagement et services urbains, environnement	11 269	8 107	2 872	2 050
Action économique	821	1 128	2 051	2 175
Autres	4 271	4 231	936	129
Ensemble	55 196	21 448	65 802	26 056

Source : Observatoire des finances locales 2009

Pour certaines politiques, si la compétence est partagée, la délimitation semble toutefois assez claire entre les niveaux de responsabilités. Ainsi, dans le domaine de l'éducation, les communes sont compétentes pour la construction et l'entretien des écoles primaires, les départements le sont en matière de construction, d'entretien et de fonctionnement des collèges, les régions ayant la même compétence pour les lycées, et l'État restant responsable de l'enseignement supérieur, même si régions et départements y contribuent parfois financièrement.

¹⁹⁰ Données qui ne concernent que les communes de plus de 10 000 habitants (celles ayant une population inférieure à ce seuil n'étant pas tenues de présenter un budget par fonctions). Ces communes représentent environ 60% de la dépense communale.

La délimitation des compétences dans les domaines bien identifiés est cependant relative, car dans certains cas la collectivité ayant la compétence peut déléguer tout ou partie de la compétence à un autre niveau territorial. Ainsi, à titre d'exemple, l'action sociale peut être pour partie déléguée par le département aux communes ou aux EPCI. La région peut quant à elle déléguer au département la compétence d'agrément des établissements dispensant des formations sociales.

Ainsi certains domaines de compétences partagées font l'objet d'une grande confusion avec des interventions éclatées au niveau de tous les échelons de collectivités sans répartition claire. A titre d'exemple, on peut citer :

- ♦ le tourisme, où tous les niveaux de collectivités agissent et disposent de structures ;
- ♦ les actions de développement économique ;
- ♦ le domaine culturel (communes, départements et régions interviennent cumulativement).

Tableau n°21 : Répartition des dépenses pour certaines politiques au niveau local en 2007

	Communes ¹⁹¹	Départements	Régions
Développement économique	559 M€	1 812 M€	2 167 M€
<i>Dont tourisme</i>	167 M€	526 M€	313 M€
Culture	636 M€	1 100 M€	640 M€
Sports	1 245 M€	551 M€	202 M€
Enseignement supérieur	64 M€	386 M€	291 M€
Santé et interventions sociales	2 288 M€	18 555 M€ (hors RMI et APA)	161 M€

Source : Direction générale des finances publiques (les comptes des collectivités locales, synthèse nationale)

Bien que la loi du 13 août 2004 ait consacré la notion de collectivité « chef de file », pour les régions dans le domaine de l'action économique et de la formation professionnelle et pour les départements en matière d'action sociale, dans les faits, il ne semble pas que l'introduction de ce concept ait réellement permis de clarifier les interventions des différents niveaux de collectivités et de mieux maîtriser la dépense publique. Ainsi dans le domaine de l'action économique, la région, en tant que chef de file, ne se voit reconnaître qu'un rôle d'animation avec l'adoption de schémas mais sans prérogatives contraignantes sur les départements et les communes.

¹⁹¹ Communes de plus de 10 000 habitants uniquement.

Pour parer aux risques de confusion des responsabilités, il aurait pu être souhaitable soit de spécialiser chaque échelon de collectivités, ce qui toutefois n'a pas été retenu par la loi du 13 août 2004 qui a au contraire réaffirmé la clause générale de compétence (« *les collectivités ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* »), soit de reconnaître la hiérarchie d'un niveau de collectivités sur les autres, mais l'article 72 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 dispose qu'« *aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre* ».

La clause de compétence générale est certes motivée par le souhait de confier la responsabilité de l'action publique à l'échelon le plus efficace et permet d'adapter la gestion publique aux réalités locales. Mais, la répartition des compétences étant restée imprécise et le champ des compétences partagées étant assez large, la clause générale de compétence offre la possibilité de multiplier les interventions locales, au mieux complémentaires, mais souvent concurrentes voire redondantes.

Si les établissements publics, et parmi eux les groupements de communes, sont régis par le principe de spécialité, il n'en va pas ainsi pour les collectivités territoriales. Cette clause générale de compétence fournit donc un support juridique à l'action des communes, des départements et des régions, en leur permettant d'intervenir y compris en dehors de leur champ privilégié de compétences.

Encadré n° 1 : La clause de compétence générale des collectivités territoriales

La clause de compétence générale des collectivités territoriales est exprimée dans la législation en des termes proches mais non identiques, pour les communes, les départements et les régions. Elle est souvent aussi ancienne que les collectivités elles-mêmes.

Pour les communes, l'article L. 2121-29 du CGCT, issue de la loi du 5 avril 1884, énonce : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. (...) Le conseil municipal émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local* ».

Pour les départements, l'article L. 3211-1 du CGCT dispose : « *Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département. Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et, généralement, sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi (...)* ».

Enfin, pour les régions, l'article L. 4221-1 du CGCT prévoit : « *Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'État, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'État, les communes, les départements et les régions.* »

Source : code général des collectivités territoriales

2 - ...qui conduisent à un enchevêtrement de financements

La confusion dans la répartition des compétences entraîne des transferts de crédits importants entre collectivités locales, et entre l'État et les collectivités locales, notamment pour le financement d'opérations d'investissement.

**Tableau n° 22 : Subventions d'investissement versées en 2007
(en M€ - contributeurs en colonnes, bénéficiaires en lignes)**

	Communes	GFP ¹⁹²	Départements	Régions	État	Autres	Total
Communes		234	3 007	1 278	803		5 812
GFP	134				356		
Départements	30	32		311	294	279	947
Régions	4	11	42		95	154	306
État	26	26	275	427			
Autres	961	696	2 060	3 335			
Total	1 155	999	5 383	5 351			

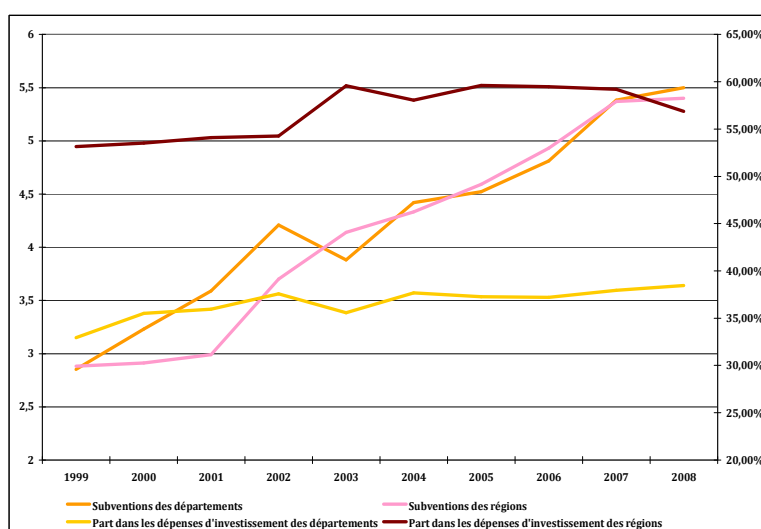
Source : Direction générale des collectivités locales (cité par la Cour des comptes dans son rapport sur "La conduite par l'État de la décentralisation", 2009)

Si ces financements croisés sont parfois indispensables pour permettre à certains projets d'investissement de voir le jour, ils sont néanmoins révélateurs de la confusion qui préside à la répartition de certaines compétences. Ainsi, les départements ont versé 3 Md€ aux communes et à leurs groupements, soit environ la moitié du produit de la taxe foncière qu'ils ont perçu. De même les régions ont versé 1,3 Md€, c'est-à-dire l'équivalent de la moitié de la taxe professionnelle prélevée au niveau régional.

¹⁹² Groupements à fiscalité propre.

Au total, en 2007, plus du tiers des dépenses d'investissement des départements (hors remboursement de la dette) a consisté à verser des subventions à d'autres collectivités territoriales, cette proportion atteignant même 60% pour les régions. La part des subventions dans les budgets d'investissement est aussi croissante depuis 1999.

Graphique n° 4 : Évolution des subventions d'équipement versées par les départements et les régions à d'autres collectivités locales depuis 1999 (montants en Md€)



Source : CPO à partir des données de la Direction générale des collectivités locales

Les mouvements en provenance des communes vers les autres niveaux de collectivités sont beaucoup plus faibles, preuve sans doute que pour nombre de projets, la commune assume la maîtrise d'ouvrage et fait appel à des financements complémentaires. Ce phénomène révèle non seulement une maîtrise perfectible de la dépense mais aussi une difficulté pour les communes de trop petite taille à conduire seules des opérations d'aménagement et d'équipement. En 2006, le rapport « *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales* », Pierre Richard indiquait que sur 4 Md€ de subventions reçues par les communes, 1,7 Md€ bénéficiaient aux communes de moins de 3 500 habitants.

Ces financements croisés peuvent permettre l'émergence de projets communs et témoignent peut-être d'une certaine mutualisation entre collectivités dans la réalisation des équipements publics. Ils peuvent aussi avoir un effet de rationalisation de la dépense en obligeant

plusieurs collectivités à avoir une vision commune de l'intérêt d'un projet. Mais ils peuvent également avoir un impact inflationniste, chaque partenaire intervenant aux marges de sa compétence et incitant les autres au cofinancement et donc à la dépense. Enfin, ils contribuent à affaiblir la lisibilité de l'action locale et à diluer les responsabilités.

On constate que pour les EPCI qui ne bénéficient pas d'une clause générale de compétence et qui sont régis à la fois par le principe de spécialité et le principe d'exclusivité, les financements croisés sont nettement moindres, sauf entre les EPCI et les communes. Un EPCI ne peut en effet intervenir, ni opérationnellement, ni financièrement, dans le champ des compétences que les communes ont conservées. Toutefois, le versement de fonds de concours entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres reste possible en application des dispositions du code général des collectivités territoriales.

En vertu de ces dispositions, « *afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre [un EPCI à fiscalité propre] et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours* ».

B - Une fiscalité locale faiblement spécialisée

A la confusion des compétences et des responsabilités s'ajoute dans la critique de l'organisation des collectivités locales, la faible spécialisation des impôts, dont les principaux effets néfastes sont présentés *infra*. L'absence de spécialisation est constatée à un double niveau : d'une part certains impôts sont partagés entre le niveau national et l'État, phénomène récent issu de la compensation de la décentralisation ; d'autre part, la plupart des impôts locaux sont perçus par les différents niveaux de collectivités locales.

Si une plus grande spécialisation s'est opérée de fait à la suite du transfert d'une part de fiscalité d'État aux collectivités locales dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004, elle s'est réalisée au prix d'un certain émiettement de la fiscalité et d'une plus grande confusion entre impôts d'État et impôts locaux.

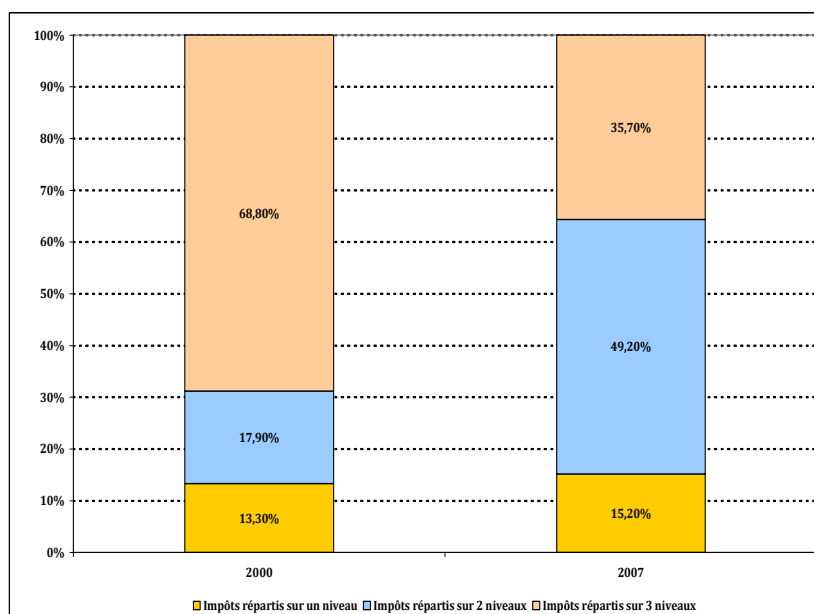
En 2007, le taux de spécialisation de la fiscalité locale¹⁹³ n'atteignait que 15,2% et reposait principalement sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, le versement destiné aux transports en commun, la TSCA et la taxe sur les cartes grises. D'autres impôts et taxes ne sont affectés qu'à un seul niveau de collectivité mais leur produit est marginal (contribution au développement de l'apprentissage, taxe sur les cartes grises, taxe sur les pylônes électriques).

Le degré de spécialisation de la fiscalité locale reste donc faible, même s'il s'est légèrement accru avec le transfert de certains impôts et taxes dans le cadre de la compensation des transferts de compétence. En 2000, le taux de spécialisation n'était que de 13,3%.

Le taux de spécialisation d'une collectivité n'a donc que peu progressé, mais le produit des impôts répartis sur trois niveaux de collectivités est toutefois beaucoup moins important en 2007 qu'il ne l'était en 2000, principalement du fait de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation en 2001 (en 1999 a également été supprimée la part régionale des droits de mutation à titre onéreux qui a été compensée dans la dotation globale de fonctionnement à partir de 2004).

¹⁹³ Le taux est ainsi calculé : produit des impôts et taxes affectés à un seul niveau de collectivité territoriale / produit total de la fiscalité locale.

Graphique n° 5 : Répartition de l'impôt local entre niveaux de collectivités



Source : CPO à partir des données de la Direction générale des collectivités locales

Si un léger mouvement de spécialisation s'est réalisé du fait de la décentralisation, un mouvement inverse de partage d'impôts entre le niveau national et le niveau local est apparu.

Alors que le premier acte de la décentralisation s'était traduit par l'attribution complète d'impôts aux collectivités locales (à l'exception des DMTO qui étaient déjà partagés avec l'État), le second acte de la décentralisation a eu pour conséquence un partage accru d'impôts d'État (la TIPP et la TSCA). L'attribution de 0,1 point de CSG à la CNSA pour le financement de prestations payées par les départements constitue également une forme de partage de la CSG entre le niveau national et le niveau départemental.

Alors qu'en 2000, 7% du produit de la fiscalité locale reposait sur des impôts partagés entre l'État et les collectivités territoriales, 20% des impôts et taxes perçus au niveau local étaient partagés en 2007.

Tableau n° 23 : Répartition en 2008 entre le niveau national et le niveau local des principaux impôts partagés

Impôts et taxes	Montant revenant au niveau national	Part revenant au niveau national	Montant revenant au niveau local	Part revenant au niveau local
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIC)	16,1 Md€	66,2%	8,23 Md€	37,8%
TSCA	3,54 Md€	53,3%	3,1 Md€	46,7%
DMTO	1,06 Md€	10%	9,3 Md€	90%
CSG	83,1 Md€	98,7%	1,1 Md€ (via la CNSA)	1,3%

Source : Direction générale des collectivités locales et documents budgétaires

C - Une fiscalité parfois mal adaptée aux dépenses et à la compensation des transferts de charges

1 - Les ressources des collectivités sont parfois mal adaptées à leurs compétences

Cette critique concerne principalement la fiscalité départementale et, dans une moindre mesure, la fiscalité régionale.

Pour les départements, les droits de mutation à titre onéreux composés de la taxe départementale de publicité foncière, du droit départemental d'enregistrement et de la taxe départementale additionnelle aux droits de mutation représentent la deuxième ressource en montant (7,2 Md€), juste après la taxe professionnelle (8,4 Md€), soit 22% de leurs recettes fiscales.

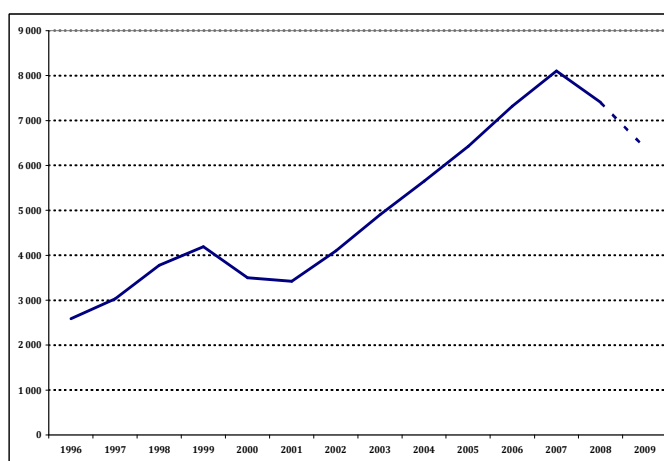
Si cette recette s'est révélée plutôt dynamique depuis son transfert aux départements en raison de la progression des prix de l'immobilier, le retournement de conjoncture risque de placer les départements dans une situation difficile. Après avoir progressé en moyenne de 12,3% par an entre 2000 et 2007 uniquement sous l'effet d'une revalorisation de l'assiette (tous les départements appliquent le taux maximal de 3,6%), la baisse serait de 8% en 2008 et pourrait atteindre près de 15% en 2009, alors qu'aucune marge d'augmentation n'existe plus sur les taux.

**Tableau n° 24 : Évolution du produit départemental des DMTO
depuis 2004**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Montant des DMTO perçus par les départements	5,65 Md€	6,43 Md€	7,32 Md€	8,1 Md€	7,2 Md€	6,4 Md€ (estimation)
Évolution	--	+13,8%	+13,8%	+10,7%	-11%	-11%

Source : Direction générale des collectivités locales

**Graphique n° 6 : Évolution du produit des DMTO
pour les départements depuis 1996**



Source : CPO d'après les données de la Direction générale des collectivités locales

Globalement la baisse du produit des DMTO départementaux entre 2007 et 2009 représente une part faible des budgets des conseils généraux (moins de 2 Md€ sur des budgets totaux de 62 Md€), mais elle peut se révéler délicate à absorber en raison de la nature des dépenses des départements, composées principalement de dépenses sociales (à 48% des dépenses totales et 62% des dépenses de fonctionnement en 2007) souvent contracycliques.

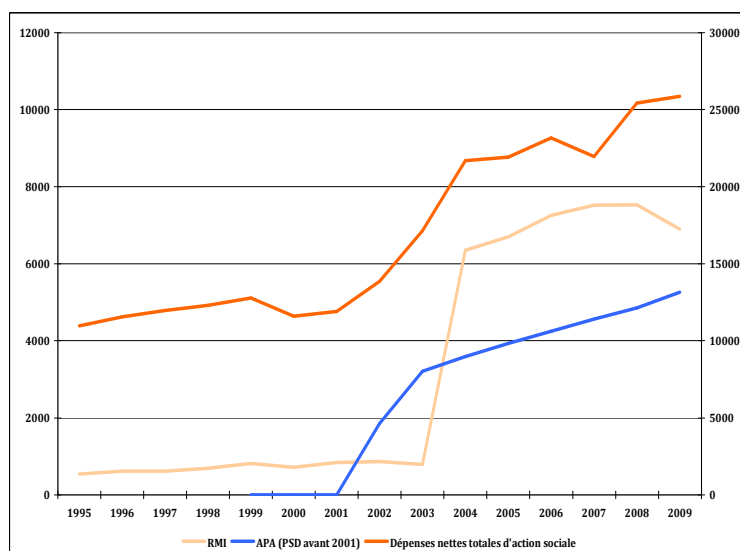
Ainsi, depuis la décentralisation de l'ensemble du RMI vers les départements, les dépenses de RMI ont progressé de 19% ; celles au titre de l'APA de 161% et celles au titre de la prestation PCH atteignent déjà 5,3 Md€.

Tableau n° 25 : Évolution de la dépense des départements consacrée à différentes politiques sociales (en M€)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
RMI (dépense brute)	864	793	6 347	6 696	7 253	7 520	7 526
Evolution		-8,22%	ns ¹⁹⁴	+5,50%	+8,32%	+3,68%	+0,08%
APA	1 855	3 205	3 591	3 930	4 243	4 560	4 854
Evolution		+72,78%	+12,04%	+9,44%	+7,96%	+7,47%	+6,45%

Source : Observatoire des finances locales 2008

Graphique n° 7 : Évolution des dépenses d'aide sociale des départements depuis 2002

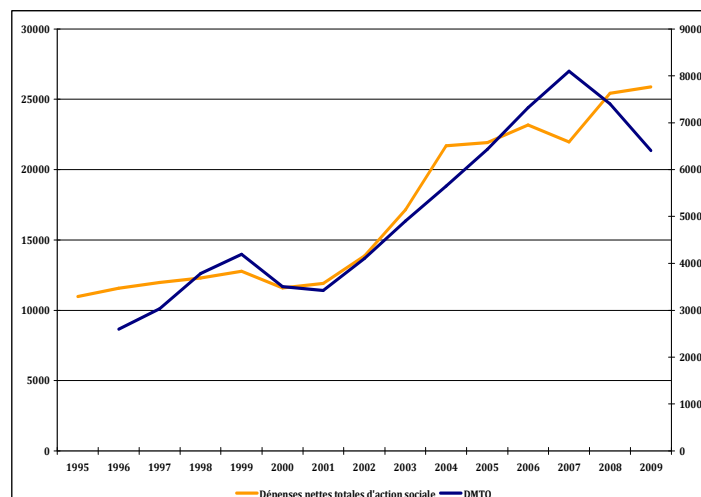


Source : CPO à partir des données de l'Observatoire des finances locales

¹⁹⁴ Jusqu'en 2004 les départements n'avaient compétence que pour le financement d'actions d'insertion dans le cadre du RMI. C'est la loi du 18 décembre 2003 qui leur a confié le versement de la prestation.

Il peut donc sembler paradoxal d'avoir attribué aux départements, dont les dépenses sociales sont très contraintes et en augmentation constante, une recette fiscale représentant 20% de leurs impôts et taxes dont le rendement est très sensible à la conjoncture. De surcroît, les années de « pic » de rendement des DMTO (ressource fiscale cyclique) correspondent aux années où les dépenses sociales (de nature contracyclique) se tassent en raison de la croissance économique (2007) ; à l'inverse, lors des années où les dépenses sociales connaissent un pic, le rendement des DMTO faiblit (2009), créant des effets de ciseaux.

**Graphique n° 8 : Évolution comparée des DMTO (échelle de droite)
et des dépenses nettes d'action sociale (échelle de gauche) des
départements depuis 1996**



Source : CPO d'après les données de l'Observatoire des finances locales

Par ailleurs, en période d'activité immobilière soutenue les droits de mutation offrent un rendement nettement supérieur à celui inscrit dans les budgets primitifs ce qui peut pousser à leur utilisation pour financer des dépenses pérennes (recrutements, financement de nouvelles infrastructures) dont le montant ne baisse pas avec le retournement du cycle économique.

**Tableau n° 26 : Hausse des effectifs des départements
entre 1996 et 2004**

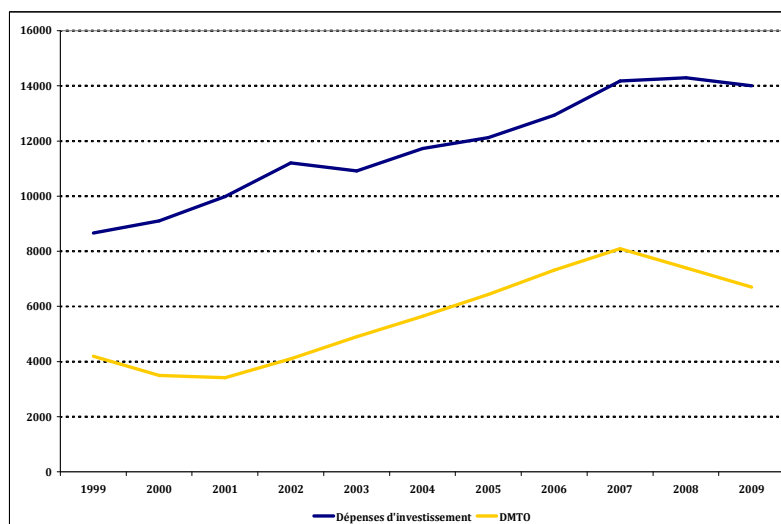
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Évolution des effectifs	160 514	163 861	168 488	172 487	176 871	181 436	187 199	191 544	195 233
Évolution	2,09%	2,82%	2,37%	2,54%	2,58%	3,18%	2,32%	1,93%	1,51%

Source : Observatoire des finances locales

Ainsi entre 1995 et 2004, alors même que les compétences des départements n'ont pas été étendues et qu'aucun transfert d'effectifs n'était encore intervenu dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, les effectifs des départements ont progressé de 22% (une hausse a également été constatée au niveau communal sur la même période : +15,5%, et surtout au niveau régional : +73%).

L'investissement départemental suit une évolution très similaire à celle du produit des droits de mutation.

Graphique n° 9 : Évolution comparée des dépenses d'investissement des départements et du rendement des DMTO



Source : CPO d'après les données de l'Observatoire des finances locales

La critique portant sur l'inadéquation des recettes fiscales transférées au regard des compétences décentralisées peut également valoir pour le niveau régional. Il peut ainsi paraître paradoxal que les régions se soient vu attribuer une fraction de TIPP en compensation des responsabilités transférées par la loi du 13 août 2004 – qui représente environ 30% des ressources fiscales des régions – alors même que ces collectivités sont compétentes en matière d'environnement et de transports ferroviaires, politiques qui devraient à terme aboutir à une diminution de la consommation de carburant et donc de l'assiette de leur fiscalité.

2 - Le mécanisme de compensation des charges de la décentralisation oblige à des ajustements permanents et parfois à des sous-compensations

En choisissant lors du second acte de la décentralisation de compenser les charges transférées aux collectivités locales par des fractions d'impôt national, le législateur a été conduit à réajuster, parfois à plusieurs reprises au cours de l'année, les fractions à attribuer faute d'avoir pu évaluer avec précision le montant à compenser.

En premier lieu, le montant des droits à compensation a été figé au moment du transfert, à l'instar du RMI/RMA, à la valeur de la charge au moment du transfert. Depuis, le produit de la fiscalité transférée n'a pas évolué (sauf pour tenir compte des modifications législatives, par exemple créant le RSA) alors que la dépense a évolué selon une logique propre.

**Tableau n° 27 : Évolution des dépenses de RMI/RMA
et compensation par la TIPP (en M€)**

	2004	2005	2006	2007	2008
RMI (dépense brute)	6 347	6 696	7 253	7 520	7 526
Compensation par la TIPP	4 937	5 399	4 940	4 944	4 942

Source : Observatoire des finances locales et Direction générale des collectivités locales

En second lieu, la difficulté à évaluer précisément le montant des charges transférées conduit à des réajustements permanents de la fiscalité attribuée (TIPP ou TSCA). L'attribution d'une part de TSCA aux départements a été particulièrement évolutive depuis 2005 : après n'avoir concerné que les contrats sur l'automobile (qui constitue de surcroît l'assiette la moins dynamique de la TSCA), il a fallu étendre la part de TSCA versée aux départements aux contrats navigation fluviale et maritime puis au risque incendie, cette dernière assiette n'étant toutefois que partiellement prise en compte.

Il aurait donc sans doute été préférable, du strict point de vue de la simplicité de l'administration, de compenser les transferts de charges par dotation plutôt que d'attribuer fictivement des impôts sur lesquels les départements n'ont ni pouvoir de fixation de l'assiette (et dont l'assiette est sans lien avec la majorité des départements à l'instar de la part « navigation fluviale et maritime » de la TSCA) ni liberté de détermination des taux.

III - Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre a conduit à une modification substantielle de la fiscalité du secteur communal et à une augmentation globale des prélèvements

A - L'intercommunalité à fiscalité propre a connu un réel essor depuis 1999

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », a fortement accéléré le développement de l'intercommunalité et en particulier de l'intercommunalité à fiscalité propre au détriment des syndicats de communes.

Parmi les EPCI à fiscalité propre, ce sont principalement les EPCI percevant la taxe professionnelle unique qui ont connu le développement le plus rapide : alors que 6% des EPCI à fiscalité propre en 1999 percevaient une taxe professionnelle unique, c'est le cas en 2009 de près de la moitié des EPCI à fiscalité propre (mais couvrant près de 80% de la population regroupée dans les EPCI à fiscalité propre), l'autre moitié percevant une fiscalité additionnelle.

L'intention du législateur était clairement d'élargir le territoire de perception de la taxe professionnelle à un territoire plus pertinent en matière de développement économique que la seule commune et de réduire les écarts importants de taxe professionnelle, non en laissant se développer un processus de concurrence fiscale mais en incitant les collectivités à la coopération.

Les EPCI à fiscalité propre ont le choix principalement entre trois régimes fiscaux¹⁹⁵ :

- ◆ la fiscalité additionnelle : l'EPCI vote des taux additionnels uniformes sur les « quatre vieilles » qui s'ajoutent à ceux votés par les communes ;
- ◆ le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) : l'EPCI vote un taux unique de taxe professionnelle qui se substitue à ceux votés antérieurement par les communes. Ces dernières ne votent plus que les taux des taxes ménages ;

¹⁹⁵ Au-delà des trois régimes principaux mentionnés ci-dessus, il existe également le régime de la taxe professionnelle unique de zone d'activités économiques (TPZ) et le régime de la taxe professionnelle afférente aux éoliennes terrestres.

- ♦ la fiscalité mixte : l'EPCI vote et perçoit la taxe professionnelle unique mais peut aussi lever une fiscalité additionnelle au titre de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

Si le code général des impôts prévoit que les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes peuvent percevoir l'ensemble des quatre impôts directs locaux, dans la pratique la taxe professionnelle représente la quasi-totalité de la fiscalité directe communautaire.

Tableau n° 28 : Produit des quatre impôts directs locaux perçu par les EPCI à fiscalité propre en 2008

Impôt	Montant perçus par les EPCI à fiscalité propre	Part dans le produit des quatre taxes perçu par les EPCI à fiscalité propre
Taxe professionnelle	12,31 Md€	92,7%
Taxe d'habitation	0,4 Md€	3%
Taxe sur le foncier bâti	0,49 Md€	3,7%
Taxe sur le foncier non bâti	0,08 Md€	0,6%
Ensemble	13,28 Md€	100%

Source : Direction générale des collectivités locales

Le développement des intercommunalités à fiscalité propre a été fortement accéléré grâce à des incitations financières importantes : attribution par l'État d'une DGF bonifiée pour les nouvelles communautés d'agglomération, soit une dotation doublée par rapport à celle des communautés de villes et groupements assimilés, et pour les communautés de communes optant pour la taxe professionnelle unique, attribution immédiate du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) qui bénéficie de plein droit aux nouvelles catégories de groupements ou encore l'affectation aux groupements de la totalité de la dotation de développement rural (DDR).

Le coût de cette politique a largement dépassé les montants évalués en 1999, ainsi que l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport consacré à l'intercommunalité¹⁹⁶ (1,4 Md€ pour les seules communautés d'agglomérations entre 2000 et 2004 contre 380 M€ envisagés au départ).

¹⁹⁶ L'intercommunalité en France, novembre 2005.

Ainsi au 1^{er} février 2009, on dénombrait 2 601 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (dont 1 263 à taxe professionnelle unique). Ils regroupent 93,2% des communes et environ 90% de la population. En 1999, on ne dénombrait que 1 680 EPCI à fiscalité propre (dont seulement 109 à taxe professionnelle unique) regroupant 52% des communes et 58% de la population.

**Tableau n° 29 : Intercommunalité à fiscalité propre
au 1^{er} février 2009**

Type d'EPCI	Nombre	Nombre de communes	Population couverte (en millions d'habitants)
Communautés urbaines	16	409	7,6
Communautés d'agglomération	174	2 983	21
Communautés de communes	2 406	30 735	27,5
Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN)	5	29	0,3
Ensemble	2 601	34 166	56,4

Source : Direction générale des collectivités locales

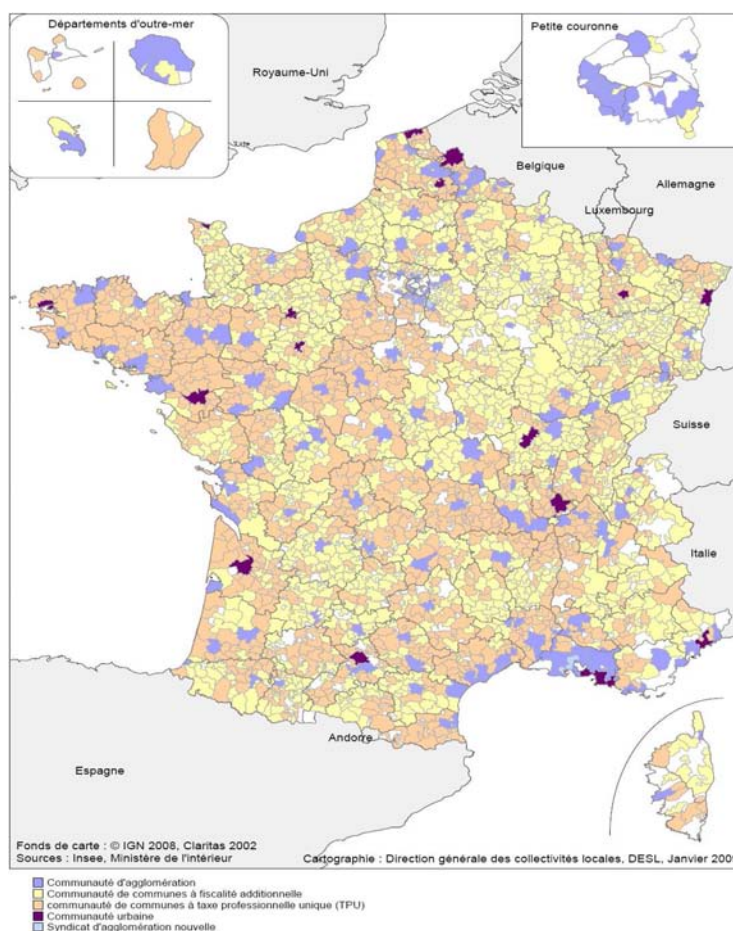
Les 1 263 EPCI à fiscalité propre percevant la TPU couvrent 16 964 communes et 44,3 millions d'habitants. Progressivement les groupements à fiscalité propre sans taxe professionnelle unique se sont transformés en groupements à TPU.

Tableau n° 30 : Évolution du nombre de groupements à fiscalité propre depuis 2002

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ensemble	2 174	2 360	2 461	2 524	2 573	2 588	2 583
EPCI sans TPU	1 429	1 426	1 433	1 421	1 411	1 388	1 358
EPCI à TPU	745	934	1 028	1 103	1 162	1 200	1 225
Dont CU	10	11	11	11	11	11	11
Dont SAN	8	8	6	6	6	5	5
Dont CA	120	143	155	162	164	169	171
Dont CC	607	772	856	924	981	1 015	1 038

Source : Direction générale des collectivités locales

**Carte n° 1 : Carte de l'intercommunalité à fiscalité propre
au 1^{er} janvier 2009**



Source : Direction générale des collectivités locales

Au-delà de la dynamique comptable du nombre d'intercommunalités à fiscalité propre, la réforme engagée en 1999 a profondément modifié la nature de l'intercommunalité. Elle est en effet progressivement passée d'une intercommunalité de projet à une intercommunalité de gestion. Tandis que jusqu'alors, l'intercommunalité constituait une émanation des communes, elle est devenue progressivement une forme de « supracommunalité » en se substituant dans nombre de domaines de compétences aux communes, ces dernières n'exerçant parfois plus que des compétences résiduelles.

Encadré n° 2 : Les différentes formes d'intercommunalité à fiscalité propre

Trois types d'EPCI peuvent bénéficier d'une fiscalité propre ou unique. Ils exercent des compétences variées, principalement dans le domaine de l'aménagement et des infrastructures.

Les communautés urbaines, qui doivent regrouper au moins 500 000 habitants, ont obligation d'exercer les compétences suivantes : développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, politique de la ville dans la communauté, gestion des services d'intérêt collectif (notamment eau et assainissement), protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.

Les communautés d'agglomération doivent regrouper au moins 50 000 habitants. Elles exercent des compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville dans la communauté) et doivent assumer au moins trois compétences parmi les six suivantes : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire, assainissement, eau, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, action sociale d'intérêt communautaire.

Les communautés de communes doivent obligatoirement avoir compétence pour l'aménagement de l'espace et les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. Par ailleurs, elles doivent également avoir compétence sur au moins un des thèmes suivants : protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie, création, aménagement et entretien de la voirie, construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, action sociale d'intérêt communautaire.

B - Le développement de l'intercommunalité s'est accompagné d'une progression de la fiscalité qui pour l'essentiel s'est ajoutée à la fiscalité communale en raison d'une insuffisante maîtrise de la dépense

Le développement des EPCI à fiscalité propre et le transfert important de compétences des communes vers leurs EPCI a entraîné une déformation de la fiscalité du secteur communal au profit des intercommunalités. Si le poids de la fiscalité perçue par les EPCI a

sensiblement augmenté depuis 10 ans, il n'est pas contrebalancé par une évolution en sens inverse de la fiscalité communale. Ainsi, l'intercommunalité du point de vue fiscal est loin d'être un jeu à somme nulle sur les dix dernières années.

1 - La fiscalité intercommunale a fortement progressé sans entraîner une baisse de la fiscalité des communes

a) Les deux tiers du produit de la taxe professionnelle du secteur communal sont aujourd'hui perçu par les EPCI

Alors qu'en 2000 la fiscalité directe des intercommunalités représentait 10% de la fiscalité directe totale du secteur communal, cette part atteignait près de 35% en 2008.

Cependant, alors que jusqu'en 2002 le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre s'est accompagné d'une diminution de la fiscalité communale, cette dernière a recommencé à croître à partir de 2003.

Encadré n° 3 : La taxe professionnelle unique

Les EPCI à taxe professionnelle unique ne sont pas totalement libres de fixer et de modifier le taux de taxe professionnelle.

L'article 1609 nonies C-III-1°-a du code général des impôts prévoit que « la première année (...), le taux de taxe professionnelle voté par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale ne peut excéder le taux moyen de la taxe professionnelle des communes membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de ces communes ». L'article 1635 decies B dispose que « les rapports entre les taux des quatre taxes établies par l'établissement public de coopération intercommunale doivent être égaux, la première année, aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres ».

Lorsqu'un EPCI à fiscalité additionnelle se transforme en EPCI à fiscalité propre, « le taux moyen pondéré [des communes membres] est majoré du taux de la taxe professionnelle perçue l'année précédente par cet EPCI ».

Les années suivantes, les taux peuvent évoluer selon les règles prévues au II de l'article 1636 B decies du code général des impôts. Ainsi le taux de taxe professionnelle « ne peut, par rapport à l'année précédente, être augmenté dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de la taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen de la taxe d'habitation et des taxes foncières, pondéré par l'importance relative des bases de ces trois taxes pour l'année d'imposition ; ou doit être diminué, par rapport à l'année précédente, dans une proportion au moins égale, soit à la diminution du taux de la taxe d'habitation ou à celle du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières, soit à la plus importante de ces diminutions lorsque ces deux taux sont en baisse ».

Depuis 2003 toutefois, les organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre peuvent augmenter leur taux de taxe professionnelle, par rapport à l'année précédente, dans la limite d'une fois et demie l'augmentation de leur taux de taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

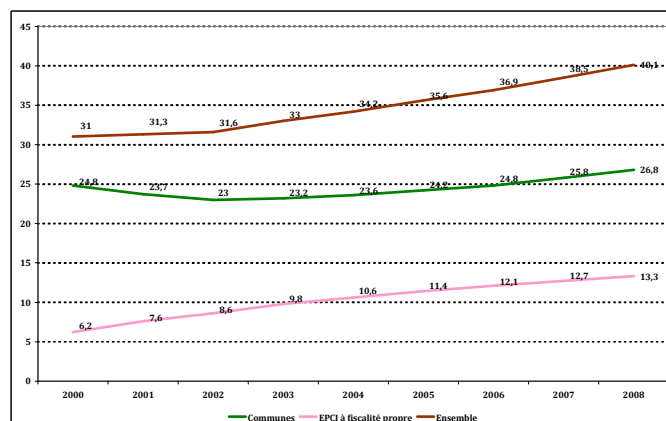
Par ailleurs, lorsque les communes baissent leurs taux d'imposition, la communauté n'est pas contrainte, l'année suivante, de baisser son taux de TPU (c'est le mécanisme appelé de « déliaison à la baisse »). Enfin, à compter de 2004, la différence constatée, au titre d'une année, entre le taux maximum de TPU et le taux de TPU effectivement adopté par la communauté peut être ajoutée partiellement ou totalement au taux de TPU voté par la communauté au titre de l'une des trois années suivantes.

Enfin, un EPCI à fiscalité propre dont le taux de taxe professionnelle « est inférieur à 75 % de la moyenne de sa catégorie constatée l'année précédente au niveau national peut fixer le taux de taxe professionnelle dans cette limite, sans que l'augmentation du taux soit supérieure à 5 % ».

Source : code général des impôts

Depuis 2003, le produit de la fiscalité directe locale des communes est passé de 23 Md€ à 26,8 Md€, soit une augmentation de 16,5% alors que les recettes au niveau intercommunal progressaient de 55%.

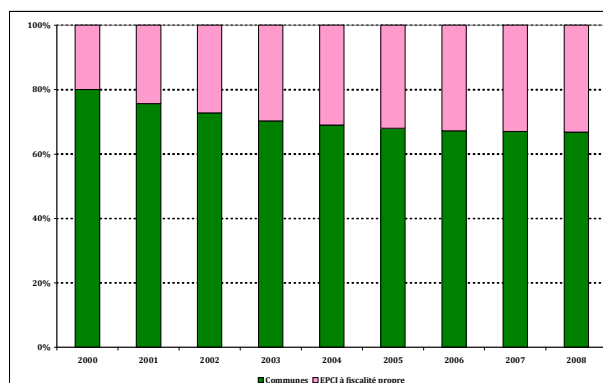
**Graphique n° 10 : Évolution respective de la fiscalité directe locale
des communes et des EPCI à fiscalité propre (en M€)**



Source : CPO à partir des données de la Direction générale des collectivités locales

Ces évolutions respectives ont entraîné une déformation de la part respective des communes et des EPCI à fiscalité propre dans la fiscalité locale directe. Alors que les communes en percevaient près de 80% en 2000, leur part est aujourd'hui inférieure aux deux tiers. Toutefois depuis 2005, cette évolution s'est stabilisée, les recettes de fiscalité directe des EPCI augmentant au même rythme que celles des communes.

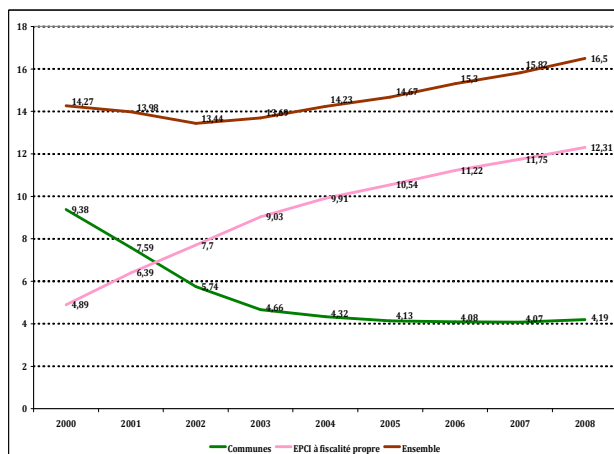
**Graphique n° 11 : Part respective des communes et des EPCI dans
la fiscalité directe**



Source : CPO à partir des données de la Direction générale des collectivités locales

Dans la mesure où la majeure partie des EPCI à fiscalité propre (et les plus importants) ont opté pour un régime de taxe professionnelle unique ou une fiscalité additionnelle reposant principalement sur la taxe professionnelle, l'évolution de la part respective des communes et des EPCI dans le produit de cet impôt est encore plus marquée. Près des trois quarts du produit de la taxe professionnelle du secteur communal sont désormais levés au niveau intercommunal.

Graphique n° 12 : Évolutions respectives de la taxe professionnelle des communes et des EPCI à fiscalité propre (en Md€)

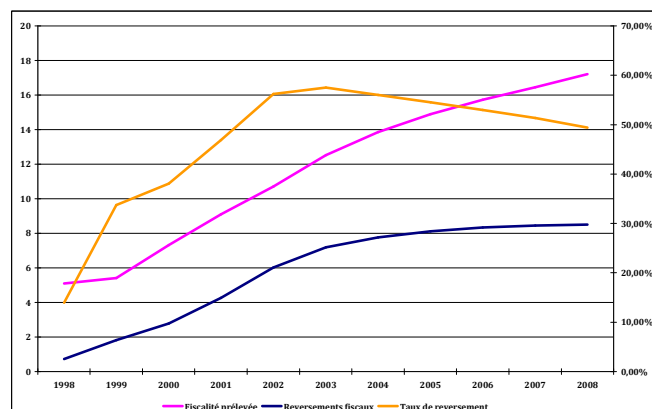


Source : CPO à partir des données de la Direction générale des collectivités locales

La montée en puissance de la fiscalité propre des EPCI a été beaucoup plus rapide que l'évolution de la population qu'elle couvre. Ainsi, entre 2000 et 2008, la population couverte par un EPCI à fiscalité propre est passée de 38 millions d'habitants à 56 millions (+47%) alors que pendant la même période, le montant la taxe professionnelle perçus par eux est passé de 4,9 Md€ à 12,3 Md€, soit +152%. A l'inverse, la population non couverte par un EPCI a diminué de 63% (elle est passée de 22 millions d'habitants en 2000 à 8 millions en 2008), le montant de la taxe professionnelle dans ces communes n'a baissé que de 55%.

Cependant l'intégralité de la fiscalité levée au niveau intercommunal n'est pas conservée à ce niveau, les EPCI procédant à des reversements fiscaux en direction des communes. Ainsi, en 2008, sur les 17,2 Md€ de fiscalité locale prélevée par les EPCI, 8,5 Md€ ont été reversés aux communes, soit 49%. En prenant en compte les reversements de fiscalité, le prélèvement opéré au niveau intercommunal a progressé de 143% entre 1999 et 2008 alors que le prélèvement brut a augmenté de 218%.

**Graphique n° 13 : Évolution de la fiscalité intercommunale
et des reversements de fiscalité (en Md€)**



Source : CPO d'après les données de l'Observatoire des finances locales

Cette part de fiscalité reversée diminue légèrement depuis 2003, date à laquelle 58% de la fiscalité intercommunale était reversée au niveau communal. Le mécanisme de calcul de la DGF intercommunale, qui est une fonction croissante du coefficient d'intégration fiscale (rapport entre fiscalité levée et fiscalité conservée), incite les EPCI à conserver une part plus importante de la fiscalité prélevée au niveau intercommunal.

b) Un transfert vers les intercommunalités s'est également opéré pour ce qui concerne la TEOM avec une forte augmentation du prélèvement

La TEOM est un prélèvement facultatif et additionnel à la taxe foncière sur les propriétés bâties, que les communes (ou les intercommunalités si elles ont la compétence en la matière) peuvent créer et percevoir pour financer le service de la collecte et du traitement des ordures ménagères.

Son taux est fixé librement par la collectivité, qui l'applique à une assiette constituée de la valeur locative cadastrale. La loi de finances pour 2004 a offert la possibilité, pour les collectivités compétentes, de fixer des taux de TEOM différenciés en fonction du service rendu à l'usager (apprécié non seulement en fonction des conditions objectives de réalisation du service mais également en fonction de son coût).

En 2008, environ 24 500 communes étaient concernées par la TEOM (dont 23 500 à travers un EPCI).

Le produit de la TEOM a augmenté de 63% entre 2001 et 2008. Mais au cours de cette période le produit perçu par les communes a nettement décliné alors que parallèlement celui prélevé par les EPCI a été multiplié par 3,5. La part des groupements à fiscalité propre est passée de 34% en 2001 à 73% en 2008.

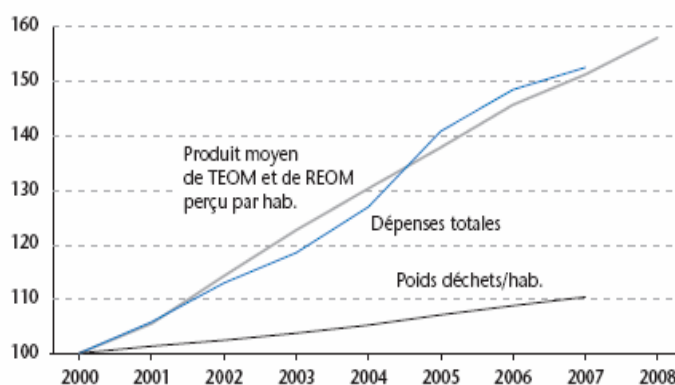
Tableau n° 31 : Produit de la TEOM perçu par les communes et par les EPCI (en Md€)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Communes	2	1,70	1,65	1,42	1,4	1,36	1,35	1,36
EPCI	1,09	1,69	2,09	2,58	2,93	3,24	3,46	3,67
Ensemble	3,09	3,39	3,74	4	4,33	4,6	4,81	5,03

Source : Observatoire des finances locales

Comme pour la taxe professionnelle, la baisse du produit de la TEOM au niveau communal a été plus que compensée par l'accroissement du prélèvement intercommunal. Cependant, le traitement des déchets a subi des contraintes réglementaires nouvelles qui ont entraîné une hausse des coûts. Ainsi, la loi du 13 juillet 1992 a prévu qu'après 2002 la mise en décharge devait être réservée aux seuls déchets ultimes, encourageant ainsi le recours systématique à l'incinération, au recyclage et à la valorisation des déchets pour l'élimination des ordures ménagères. Cette loi a entraîné une augmentation des coûts de traitement des déchets proche de 100 % entre 1992 et 2002.

Graphique n° 14 : Évolution de la dépense de traitement des déchets ménagers



Source : Direction générale des finances publiques, l'Institut français de l'environnement et Eurostat

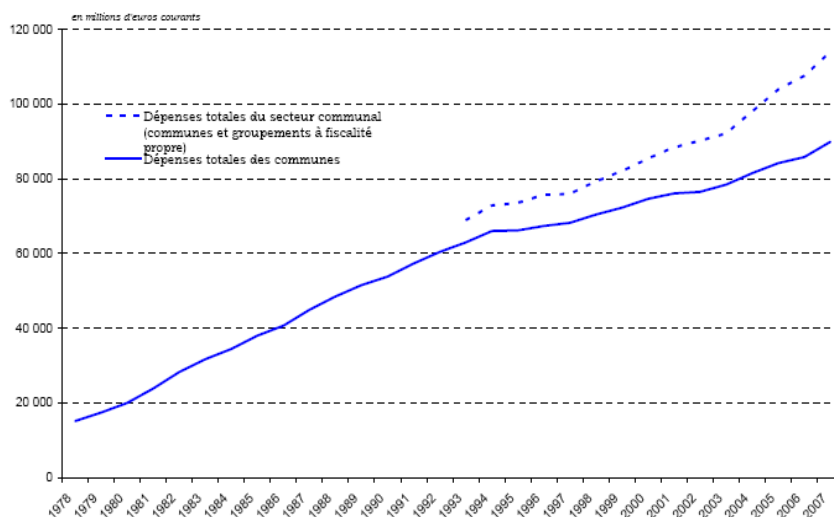
2 - La superposition des fiscalités au niveau communal a été concomitante d'une progression accélérée des dépenses

La progression continue de la fiscalité du secteur communal vient corroborer l'analyse selon laquelle les dépenses communales et intercommunales se sont ajoutées au lieu de se substituer, avec peu ou pas d'économies d'échelle dans la fourniture des services publics locaux.

a) Une accélération de la dépense du secteur communal est constatée depuis le début des années 2000

L'analyse sur long terme de la dépense du secteur communal montre une progression régulière entre 1978 et 1994 puis à partir de cette date une inflexion à un ralentissement de la hausse qui est toutefois compensée par la progression de la dépense intercommunale. Depuis 2005 une nouvelle inflexion est constatée avec une accélération de la dépense du secteur communal par rapport à la tendance de long terme, cette évolution étant principalement due à une progression significative des dépenses de personnel, alors même qu'aucune compétence nouvelle n'a été transférée au secteur communal lors de la vague la plus récente de décentralisation.

**Graphique n° 15 : Évolution de la dépense du secteur communal sur
longue période**



Source : Observatoire des finances locales 2008

Cependant, ainsi que l'indiquait le rapport du sénateur Philippe Dallier effectué au nom de l'Observatoire de la décentralisation¹⁹⁷, il convient de faire la part entre l'augmentation des dépenses dues « au doublonnage des services et à une gestion peu rigoureuse du fonctionnement des EPCI et celle due à l'élargissement des services rendus et au renforcement de leur qualité ».

Ainsi, en matière de transports publics urbains, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (loi du 30 décembre 1996) prescrit l'adoption de plans de déplacements urbains et a conduit à un essor de politiques coûteuses, de même que dans le secteur de l'eau et de l'assainissement où le renforcement des normes de protection de l'environnement s'est traduit par des coûts plus élevés.

Si la progression des dépenses liée à l'amélioration ou à l'extension des services rendus peut expliquer la hausse de la fiscalité du secteur communal, l'augmentation continue des dépenses de personnel est en revanche plus difficile à justifier.

Les effectifs des structures intercommunales sont en hausse constante et ininterrompue depuis 1999 alors même que les effectifs des communes ne diminuent pas et continuent même de progresser légèrement, à l'exception de l'année 2003. Ces données vont à l'encontre du principe selon lequel l'intercommunalité devait se faire à effectifs constants puisque le transfert de compétences devait s'accompagner du transfert des personnels chargés de ces compétences dans les communes.

Les dépenses de masse salariale ont progressé de 35% dans les communes et de 169% dans les EPCI à fiscalité propre, soit une hausse globale de 43% pour l'ensemble du secteur communal. Cette augmentation trouve principalement son origine dans l'évolution des effectifs, qui, globalement, pour l'ensemble du secteur communal ont progressé de 14% entre 1999 et 2007 (7% dans les communes et 74% dans les EPCI), en l'absence de tout transfert de compétences dans le cadre de la décentralisation. Ainsi, entre 1999 et 2004, l'intercommunalité a contribué au tiers de la progression de la masse salariale des collectivités territoriales.

Si l'augmentation de ces dépenses est pour partie imputable à des facteurs exogènes à l'intercommunalité (mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, effets du glissement vieillesse-technicité ou encore des revalorisations du point fonction publique), il ne semble pas que le développement de l'intercommunalité se soit accompagné d'une mutualisation des moyens

¹⁹⁷ Le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre, octobre 2006.

qui aurait dû entraîner une maîtrise plus forte des effectifs du secteur communal.

**Tableau n° 32 : Évolution de l'emploi et des dépenses de personnel
dans les communes et les EPCI entre 1999 et 2007**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Effectifs (en milliers)									
Communes	1 045	1 075	1 077	1 093	1 085	1 086	1 094	1 107	1 117
EPCI	125	131	138	156	175	190	202	216	218
Dépenses (en Md€)									
Communes	22,5	23,3	24,2	25,4	26,0	26,85	27,9	29	30,4
EPCI	1,56	1,6	1,85	2,3	2,8	3,1	3,5	3,9	4,2

Source : INSEE (enquête annuelle au 31 décembre de l'année)

*b) Des études empiriques récentes soulignent les effets de
l'intercommunalité sur la hausse des prélèvements*

Les premières études empiriques menées sur la fiscalité intercommunale ont souligné que l'intercommunalité s'est plutôt traduite par une hausse totale des prélèvements.

Ainsi, Guengant et Leprince (2002)¹⁹⁸, à partir d'une étude réalisée sur un échantillon de 10% des communes tirées au hasard parmi l'ensemble des communes de métropole, montrent qu'on observe une hausse des taux d'impôts cumulés du secteur communal. L'offre de service public communal ne réagit que marginalement au développement de l'offre intercommunale (l'élasticité varie entre -0,05 et -0,08). Ils démontrent que dans les EPCI à taxe professionnelle unique, l'offre de bien public intercommunal s'ajoute, pour l'essentiel, à celle offerte au niveau communal, ce qui limite fortement la réalisation d'économies d'échelle permises en théorie par l'intercommunalité. Ce phénomène peut s'expliquer du point de vue théorique de plusieurs façons :

- ♦ en premier lieu, un effet « zoo »¹⁹⁹ : les communes de petite taille n'étant pas en mesure d'offrir certains services publics profitent de l'intercommunalité pour élargir la palette des services offerts à la population ;
- ♦ en deuxième lieu, les services rendus par l'intercommunalité auront tendance à s'aligner, en termes de qualité, vers le haut de ce qui était fourni au préalable par les communes ;

¹⁹⁸ Alain Guengant et Matthieu Leprince, Interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale, *Revue économique*, 53-3, 2002.

¹⁹⁹ Cet effet a été mis en évidence par Oates dans un article du *Journal of Public Economics* en 1988.

- ♦ enfin, les EPCI ont généralement mis en place de nouvelles structures, ce qui pousse la dépense vers le haut.

Guengant et Leprince mettent également en évidence qu'une augmentation de 10% du taux d'impôt intercommunal ne réduit que de 1% le taux d'impôt dans la plupart des communes (voire l'augmente dans les plus petites communes des groupements urbains).

Les mêmes auteurs ont mené en 2006²⁰⁰ une étude similaire mais prenant en compte les EPCI à fiscalité propre qui s'étaient fortement développés depuis leur étude de 2002. Leurs conclusions aboutissent de nouveau à une très faible substitution de la dépense intercommunale à la dépense communale, particulièrement dans les communes appartenant à des communautés d'agglomération à fiscalité spécialisée.

Tableau n° 33 : Effets de la dépense intercommunale sur la dépense communale selon le type d'EPCI d'appartenance

Statut de la commune	Elasticité de la dépense communale à la dépense intercommunale	Impact en euros d'une augmentation de 100 euros de la dépense intercommunale sur la dépense communale
Isolée	s.o.	s.o.
Communautés de communes à fiscalité additionnelle	-0,03	-22
Communautés de communes à fiscalité	0,01	+ 4
Communauté urbaine à fiscalité additionnelle	-0,03	-5
Communauté urbaine à fiscalité propre	-0,03	-7
Communauté d'agglomération à fiscalité propre	0,02	+ 4

Source : Guengant et Leprince (2006)

Plus récemment encore, Charlot, Paty et Piguet (2008)²⁰¹ ont mis en évidence que les taux d'imposition étaient plus faibles dans les communes hors groupement que dans les communes appartenant à un EPCI à fiscalité additionnelle, eux-mêmes étant inférieurs à ceux observés dans les EPCI à taxe professionnelle unique, les communes appartenant à des EPCI à fiscalité mixte étant celles où les taux d'imposition sont les plus élevés. Afin de ne pas biaiser l'analyse, l'étude fait apparaître les effets des différentes caractéristiques des communes (taille de la commune, nature du bassin de vie, type d'espace) pour faire ressortir l'impact du seul régime fiscal.

²⁰⁰ Alain Guengant et Matthieu Leprince, Évaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales, *Économie et prévision*, 2006, n°175-176.

²⁰¹ Sylvie Charlot, Sonia Paty, Virginie Piguet, Intercommunalité et fiscalité directe locale, *Économie et statistique*, n°415-416, 2008.

**Tableau n° 34 : Taux moyen des impôts directs locaux en fonction
du régime intercommunal (en %)**

	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	Taxe professionnelle
Hors groupement	11,3	12	39,1	13,8
Fiscalité additionnelle	12,3	18	41,1	12,7
Taxe professionnelle unique	15,6	20,8	47,5	16,3
Fiscalité mixte	17,6	21,6	46,7	17,1

Source : Charlot, Paty et Piquet (2008)

En niveau comme en tendance, les taux moyens d'imposition semblent positivement corrélés au degré d'intégration de la structure intercommunale.

**Tableau n° 35 : importance des effets structurels et de l'effet
« régime fiscal » sur le taux moyen d'imposition en fonction
du régime intercommunal**

	Effet « taille »	Effet « bassin de vie »	Effet « type d'espace »	Effet « régime fiscal »
Taxe d'habitation				
Hors groupement	1,2	0,0	-0,1	-4,1
Fiscalité additionnelle	-2,6	-0,1	0,3	0,4
Taxe professionnelle unique	0,3	0,0	-0,1	1,0
Fiscalité mixte	0,3	0,0	0,0	3,1
Taxe professionnelle				
Hors groupement	0,9	0,2	0,0	-2,5
Fiscalité additionnelle	-1,8	-0,4	0,1	-0,5
Taxe professionnelle unique	0,2	0,1	0,0	0,8
Fiscalité mixte	0,0	0,1	0,0	1,7

Source : Charlot, Paty et Piquet (2008)

Ces résultats peuvent s'expliquer par deux raisons principales :

- ♦ d'une part l'affaiblissement de la concurrence fiscale entre communes qui résulte de la mise en place d'une intercommunalité intégrée. En effet, en l'absence de coordination entre communes, la concurrence conduit à des taux d'imposition inférieurs (pour éviter le départ de l'assiette taxable dans d'autres communes) à ce qu'ils sont dans un régime de coopération (telle l'intercommunalité) : la fiscalité à l'intérieur d'un groupement est donc en théorie plus élevée qu'en dehors ;
- ♦ d'autre part la superposition de plusieurs échelons taxant une même base peut inciter à des comportements de passagers clandestins et donc à une hausse des taux d'imposition.

Chapitre II

Une réforme de la fiscalité locale se heurte à des contraintes fortes qui peuvent conduire à s'interroger sur l'opportunité de son maintien

La progression continue de la fiscalité locale, la relative confusion induite par la compensation des transferts de charges de la décentralisation, l'absence de clarification dans les compétences des différents niveaux de collectivités territoriales et les effets inaboutis de l'intercommunalité conduisent à envisager des scénarios ambitieux de réforme de la fiscalité locale et de l'organisation des collectivités territoriales.

Si une spécialisation accrue de la fiscalité locale serait susceptible de redonner un peu de lisibilité pour le contribuable et pourrait éviter une concurrence fiscale verticale source d'augmentation des prélèvements, sa mise en œuvre se heurte au respect de nombreux autres principes.

Dans la mesure où le scénario d'une réorganisation importante de la structure des collectivités territoriales semble peu probable à court terme et où la redéfinition des compétences ne suffira pas à simplifier la fiscalité locale, peut se poser la question d'un maintien à terme d'une fiscalité locale propre.

I - L'évolution de la fiscalité locale pourrait être la conséquence d'une réforme préalable des collectivités territoriales

La suppression de la taxe professionnelle a rendu indispensable une redistribution des impôts au niveau local. Cependant, dans la mesure où une réforme de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales a déjà été annoncée et pour partie, soumise au Conseil des ministres, les pistes d'évolution de la fiscalité locale présentées ci-dessous découlent d'une réforme préalable de la structure territoriale.

Le présent rapport envisage successivement trois scénarios, décroissants dans leur ambition, de réforme de la fiscalité locale :

- ♦ Un scénario où la réforme de la fiscalité locale est la conséquence d'une réforme de la structure des collectivités locales (c'est-à-dire du nombre de niveaux d'administration au niveau local) ;
- ♦ Un scénario où la réforme de la fiscalité locale tire les conséquences, non d'une réforme de la structure des collectivités territoriales, mais d'un réaménagement de leurs compétences ;
- ♦ Un scénario *a minima* sans réforme ni de la structure, ni des compétences des collectivités locales, mais tirant les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle.

Les hypothèses de redistribution des compétences présentées ci-dessous ne constituent pas des préconisations. Elles sont présentées à des fins méthodologiques pour évaluer le montant de ressources fiscales nécessaires aux collectivités dans les différents scénarios de réforme.

Les scénarios de redistribution de la fiscalité locale s'effectuent sous l'hypothèse que les collectivités locales continuent de percevoir une fiscalité directe propre, composée des mêmes impôts qu'à l'heure actuelle (après remplacement de la taxe professionnelle par la cotisation économique territoriale).

A - Une organisation administrative locale autour de deux niveaux de collectivités faciliterait une certaine spécialisation

Le constat de l'enchevêtrement des compétences entre les quatre niveaux d'administration locale et entre ceux-ci et l'État, l'augmentation continue des effectifs et des dépenses des collectivités locales au-delà même des compétences transférées par la décentralisation, et les comparaisons internationales qui font de la France un des États comptant le plus de niveaux d'administration locale pourraient conduire à une rationalisation de l'organisation administrative française.

**Tableau n° 36 : Répartition des dépenses des collectivités locales
par fonction (en M€ en 2009, budgets primitifs)**

	Communes	EPCI	Départements	Régions
Services généraux	17 098	4 224	5 195	2 234
Sécurité et salubrité	1 391	696	2 524	--
<i>dont SDIS</i>	--	--	2 365	--
Enseignement et formation	6 114	376	5 774	6 644
Formation professionnelle et apprentissage	--	--	--	5 247
Culture	4 034	1 059	1 158	989
Sport et jeunesse	4 885	947	1 102	--
Interventions sociales et santé	2 460	237	--	166
Prévention médico-sociale	--	--	1 051	--
Action sociale	--	--	18 578	--
RMI/RSA, APA	--	--	12 994	--
Famille	2 234	144	--	--
Réseaux et infrastructures	--	--	7 961	--
Transports	--	--	3 606	6 422
Logement	619	299	--	--
Aménagement et services urbains, environnement	11 269	8 107	2 872	2 050
Action économique	821	1 128	2 051	2 175
Autres	4 271	4 231	936	129
Ensemble	55 196	21 448	65 802	26 056

Source : Observatoire des finances locales

Au-delà du constat sur les limites de l'organisation administrative locale actuelle, qui est partagé par l'ensemble des analyses portant sur les collectivités locales et la décentralisation, se pose la question du niveau de collectivité qui pourrait être amené à disparaître dans le cadre d'une simplification des structures locales.

Plusieurs solutions ont été envisagées par les rapports récents : diminuer le nombre de collectivités à chaque niveau, rapprocher les structures de façon incitative ou contrainte ainsi que cela a pu être envisagé par le comité pour la réforme des collectivités locale présidé par M. Balladur. Toutefois, l'hypothèse de nature à clarifier fortement les compétences et présentant les plus grandes chances de maîtriser la dépense publique consisterait sans doute à supprimer un niveau d'administration.

Aucun échelon ne semble facilement pouvoir être supprimé, soit qu'un consensus existerait pour ce faire, soit que ses compétences soient devenues si résiduelles qu'elles pourraient être transférées sans difficulté à d'autres échelons.

Cependant plusieurs rapports récents ont envisagé la suppression du département (rapport Attali en 2007 qui en proposait la suppression progressive sur 10 ans, et de façon indirecte le rapport pour la réforme des collectivités locales qui proposait d'une part de procéder à des regroupements de départements et d'autre part de transférer automatiquement les compétences départementales aux nouvelles métropoles) en avançant notamment que :

- ◆ les objectifs qui ont présidé à leur création en 1790 (avoir un échelon d'administration dont chaque point ne soit pas éloigné du chef-lieu de plus d'une journée de cheval) sont aujourd'hui obsolètes. Si le département pouvait se justifier par la nécessité de disposer d'un échelon intermédiaire d'administration entre l'émission communal et le niveau national, l'existence aujourd'hui d'intercommunalités recouvrant la quasi-totalité du territoire (et la totalité en 2014 si le projet de loi de réforme des collectivités territoriales est adopté) et de régions relativise fortement l'objectif initial ;
- ◆ l'objectif de faire aussi du département le cadre adéquat d'application de la politique du pouvoir central (avec la création des préfets de département par la loi du 27 pluviôse An VIII) pourrait être considéré comme caduc alors que l'État fait de l'échelon régional désormais le niveau de droit commun de la mise en œuvre de sa politique.

Par ailleurs, la suppression de l'échelon communal semble difficilement envisageable en raison du lien de proximité qu'il permet entre la population et les élus (c'est la structure administrative la plus ancienne mais aussi la plus proche des citoyens). Les échecs rencontrés dans le passé pour rationaliser la carte communale, notamment la loi Marcellin du 16 juillet 1971 en témoignent. Il semble également délicat de remettre en cause l'intercommunalité qui a précisément constitué une solution aux inconvénients de l'émission communal, même si globalement le développement de l'intercommunalité a eu un effet d'empilement supplémentaire de dépenses et de ressources fiscales. Le succès de la loi du 12 juillet 1999 semble démontrer que le législateur, après de nombreuses tentatives (loi de 1959 incitant à la fusion de communes, puis celles du 16 juillet 1971 et du 6 février 1992), a trouvé les formats adéquats pour inciter les collectivités locales à rejoindre massivement des structures intercommunales, notamment à fiscalité propre.

Bien que les régions soient apparues les dernières dans le paysage administratif local²⁰², leur remise en cause semble difficilement envisageable.

Le cadre régional est en effet de plus en plus largement perçu comme le cadre pertinent pour la gestion des politiques publiques, tant pour ce qui concerne celles de l'Union européenne et de l'État que celles qui ont été décentralisées.

Au niveau européen, les politiques en matière de cohésion territoriale ou en matière de développement économique considèrent l'échelon régional comme le plus adapté (gestion des fonds structurels par exemple).

L'administration déconcentrée de l'État a été profondément bouleversée et réorganisée en confiant des pouvoirs accrus au préfet de région²⁰³. Le conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 a décidé de donner aux préfets de région autorité sur les préfets de département.

Enfin, les deux phases principales de la décentralisation ont clairement tendu à favoriser l'émergence du niveau régional en lui confiant les compétences les plus liées à l'avenir : formation professionnelle, innovation et développement économique, environnement, même si dans les faits les deux actes de la décentralisation se sont plutôt traduits en volume, par un renforcement du poids des départements qui ont hérité soit des compétences les plus coûteuses (action sociale, collèges) soit de celles mobilisant le plus grand nombre d'agents (gestion des routes, action sociale). Mais pour une bonne part, les dépenses des départements ne peuvent être qualifiées de dépenses « locales » mais davantage de dépenses nationales (SDIS, collèges, routes, RSA, etc.) qui ont été confiées par l'État aux conseils généraux.

²⁰² Décrets n° 59-171 du 7 janvier 1959 et n° 60-516 du 2 juin 1960 qui les créent pour les besoins de la mise en œuvre de la politique de développement et d'aménagement du territoire de l'État, puis loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions qui en fait de simples établissements publics, puis lois n° 82-213 du 2 mars 1982 et n° 86-16 du 6 janvier 1986 qui les ont transformés en collectivités locales au même titre que les communes et les départements, puis loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui les a inscrites dans la Constitution.

²⁰³ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements et décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions.

La disparition des départements entraînerait une réallocation importante des compétences des départements vers les autres collectivités territoriales qui nécessiterait une analyse très fine. Plusieurs orientations ont été avancées :

- ◆ les dépenses d'enseignement (environ 5,8 Md€ en 2007) concernent principalement l'investissement et le fonctionnement des collèges ainsi que des personnels techniques, ouvriers et de service y travaillant. Les régions étant déjà compétentes pour les lycées, il y aurait quelque logique à leur confier également les collèges. Celles-ci se verraient également transférer la compétence afférente en matière de transport scolaire (environ 1,8 Md€) et la compétence en matière de culture et de jeunesse (2,1 Md€) qui s'inscriraient dans le nouveau bloc de compétences des régions en matière de politique de formation et d'éducation ;
- ◆ les dépenses des SDIS (environ 2,4 Md€) sont venues récemment dans le champ de la compétence des départements (loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative à la départementalisation des services d'incendie et de secours) alors qu'il s'agissait auparavant principalement d'une dépense communale ou intercommunale. La sécurité civile et la gestion de crise étant de la responsabilité de l'État, il pourrait sembler pertinent de recentraliser cette compétence à ce niveau et mettre fin aux ambiguïtés qui prévalent et qui ont conduit régulièrement un certain nombre d'élus locaux (également motivés par la volonté de mettre fin à l'augmentation soutenue des dépenses d'incendie et de secours des conseils généraux qui grèvent leurs budgets) à préconiser un transfert de la compétence SDIS à l'État²⁰⁴ ;
- ◆ les compétences liées au réseau routier départemental (qui s'est de nouveau accru au moment du deuxième acte de la décentralisation en 2004, après les transferts de 1970) pourraient également être transférées au niveau régional (environ 7,3 Md€) qui acquerrait ainsi une compétence très large en matière de transports (au-delà de ce qu'elles détiennent actuellement, principalement en matière de transport ferroviaire).

Restent les compétences pour lesquelles le choix de la collectivité attributaire peut sembler moins évident :

²⁰⁴ Cf. proposition de loi n°357 du 7 novembre 2002 déposée par 67 députés.

- ♦ l'aide et l'action sociales (18,6 Md€ hors RMI et APA) pourraient être confiées aux intercommunalités et aux régions. Dans la mesure où d'ici 2014, l'ensemble des communes devraient appartenir à des structures intercommunales, il pourrait leur être confié les prestations d'aide sociale de premier niveau (pour les familles, environ 6 Md€), ainsi que les compétences en matière de prévention et de protection maternelle et infantile. Les compétences ayant trait aux personnes âgées (2,6 Md€) et au handicap (5,2 Md€) seraient en revanche plutôt organisées au niveau régional dans la mesure où elles nécessitent un bassin d'action assez large pour organiser une certaine solidarité entre les territoires ;
- ♦ le RMI/RSA (7,7 Md€) et l'APA (5,3 Md€) correspondant à des prestations de solidarité nationale partiellement financées par des impôts d'État (pour le RMI une fraction de TIPP a été transférée aux départements à partir de 2004) et dont la gestion est déléguée aux départements mais qui ne constituent pas une dépense « locale », dans ce scénario leur versement serait centralisé ;
- ♦ Enfin, la diversité des dépenses d'aménagement et d'aide économique ne permet pas de les affecter en un seul bloc au secteur communal ou régional. Une répartition au cas par cas devrait s'effectuer.

En supposant que le taux de couverture par des ressources fiscales des dépenses du secteur communal et des régions resterait identique avant et après réforme, une réorganisation de la fiscalité locale prenant en compte l'évolution des dépenses liée aux orientations présentées ci-dessus, serait envisageable autour des principes suivants :

- ♦ affectation exclusive de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation locale d'activité à l'échelon communal et intercommunal, impôts dont l'assiette est aisément localisable et qui permet le maintien d'un lien entre le contribuable et ses élus ;
- ♦ attribution aux régions de la totalité de la cotisation sur la valeur ajoutée, de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux et maintien de la fiscalité indirecte dont les régions bénéficient déjà à l'heure actuelle.

**Tableau n° 37 : Répartition de la fiscalité locale avant et après
réforme(en Md€)**

	Secteur communal		Régions	
	Avant	Après	Avant	Après
Taxe d'habitation	9,87	14,64	--	--
Taxe sur le foncier bâti	12,16	19,62	1,68	--
Taxe sur le foncier non bâti	0,77	0,83	0,01	--
Taxe professionnelle	16,45	--	2,92	--
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4,81	4,81	--	--
Versement destiné aux transports en commun	5,61	5,61	--	--
Droits de mutation à titre onéreux	2,24	2,24	--	7,84
TIC	--	--	2,83	--
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	--	--	--	--
Taxe sur les cartes grises	--	--	1,94	1,94
Cotisation foncière des entreprises	--	5,8	--	--
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	--	--	--	11,4
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux	--	1,1	--	--
Frais de gestion	--	2,2	--	--
Taxe sur les surfaces commerciales	--	0,6	--	--
Ensemble	53,8	59,9	9,4	21,2

Source : CPO

La fiscalité régionale reposerait cependant exclusivement sur des flux, et serait donc assez dépendante des cycles de l'activité économique. Un tel scénario permettrait néanmoins une spécialisation intégrale de la fiscalité locale et aboutirait à mettre fin au partage d'impôts nationaux (TSCA, TIC). Il donnerait aux ménages contribuables locaux une visibilité très forte puisque l'ensemble des impôts directs bénéficierait au secteur communal.

Dans un horizon proche, de nombreux obstacles rendent cependant peu vraisemblable la disparition d'un échelon de collectivités.

L'attachement des élus et d'une partie de la population aux départements²⁰⁵, sans doute pour partie lié aux compétences qu'il exerce (aide sociale, collèges, routes, etc.) qui sont assez bien identifiables par les citoyens rend peu crédible à court terme la réorganisation des collectivités territoriales autour de deux échelons d'autant que la prise de conscience du coût induit par la multiplication des échelons d'administration au niveau local n'est pas complète.

²⁰⁵ Dans un sondage CSA de février 2009, 73% des Français se disaient « attachés à l'existence des départements ».

De plus, la représentation nationale des présidents de conseils généraux n'est sans doute pas un facteur de facilitation d'une telle réforme qui ne serait de surcroît pas nécessairement dans l'intérêt d'un État peu enclin à voir émerger des régions puissantes.

B - Si le scénario de suppression d'un échelon d'administration territoriale est peu vraisemblable à court terme, une redistribution des compétences entre collectivités territoriales pourrait être opérée

L'article 13 du projet de loi relatif à la réforme des collectivités locales prévoit que d'ici une année, le Gouvernement présentera un projet de loi relatif à la répartition des compétences entre les collectivités locales.

Les hypothèses d'évolution de la répartition des compétences indiquées ci-après ne constituent pas des préconisations mais sont formulées à titre méthodologique pour apprécier les conséquences possibles de cette évolution sur la fiscalité locale.

1 - Une redistribution des compétences entre les collectivités existantes serait susceptible de faciliter la réforme de la fiscalité locale

a) Les effets budgétaires d'une suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions ne sont pas encore évalués

Une des causes de l'enchevêtrement des compétences est liée à l'existence sous une forme ou sous une autre d'une clause de compétence générale pour chacun des niveaux de collectivités qui permet à chacune des collectivités d'intervenir au-delà des compétences qui lui sont spécifiquement attribuées par la loi.

Aucune évaluation financière ne permet à l'heure actuelle d'apprécier l'importance des dépenses exposées par les collectivités locales au titre de leur clause de compétence générale.

Une étude récente du cabinet KPMG²⁰⁶, réalisée à la demande de l'Assemblée des départements de France et établie à partir des comptes de deux régions administratives et sept départements a mis en évidence que les surcoûts potentiels liés à l'enchevêtrement des compétences

²⁰⁶ Assistance pour évaluer les impacts financiers d'une réforme de l'organisation territoriale, septembre 2009.

concerneraient une assiette relativement étroite au regard de la dépense totale, y compris dans les domaines très imbriqués comme les transports. Dans des domaines comme la culture ou le tourisme, si des interventions sont effectivement réalisées par plusieurs niveaux de collectivités, les enjeux budgétaires resteraient assez limités en raison de la part de ce type de dépenses dans les budgets des collectivités locales.

Une analyse plus fine et objective des conséquences financières des compétences croisées demeure cependant à conduire.

b) Une réorganisation des compétences pourrait s'effectuer autour des compétences prépondérantes de chaque niveau de collectivités

Dans un système à trois niveaux de collectivités territoriales, une certaine rationalisation des compétences pourrait être opérée en attribuant à chaque niveau l'ensemble des responsabilités sur lesquelles son action est déjà prépondérante.

A partir des conclusions des différents rapports (rapport Lambert en 2007²⁰⁷, rapport Warsmann en 2008²⁰⁸, Comité pour la réforme des collectivités locales en 2009²⁰⁹, rapport Belot en 2009²¹⁰), un certain consensus semble se dessiner autour des orientations suivantes.

Les régions, « échelons des missions stratégiques et de la préparation de l'avenir » selon le rapport Belot, pourraient se voir confier pleinement la formation secondaire (en récupérant la compétence collèges exercée à l'heure actuelle par les départements), professionnelle, artistique (qui est actuellement éclatée entre les communes, les régions et l'État) et la compétence « transports » en incluant la gestion du réseau routier actuellement confié aux départements et le transport scolaire qui suivrait le transfert de la compétence collèges. L'ensemble de la compétence « aménagement » pourrait également être exercée au niveau régional. La compétence en matière de développement économique peut difficilement être concentrée à un seul niveau mais pourrait se répartir entre les intercommunalités (qui seraient compétentes en matière d'aménagement de zones d'activité) et les régions.

²⁰⁷ Rapport sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales, 7 décembre 2007.

²⁰⁸ Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales n°1153, 8 octobre 2008.

²⁰⁹ Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. E. Balladur, 5 mars 2009.

²¹⁰ Rapport sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, 17 juin 2009.

Les départements auraient vocation à être l'échelon des solidarités sociales et territoriales, d'autant qu'ils se sont vu attribuer par l'article 49 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales le rôle de chef de file et coordinateur de l'action sociale. Si l'essentiel des prestations en volume est effectivement versé par les départements, dans la pratique, l'action sociale des départements peut être doublonnée par celle des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des centres intercommunaux d'action sociale (CIAS), en particulier en milieu urbain. Dans la mesure où soumettre strictement l'action communale en la matière aux orientations fixées par les départements dans les schémas d'action sociale et médico-sociale n'a guère réduit la confusion, il s'agirait de confier une compétence exclusive au département en la matière. Les départements conserveraient également leurs compétences en matière de sécurité civile.

Le secteur communal resterait quant à lui l'échelon de proximité fournissant les services publics de base (état-civil, crèches, écoles primaires, bibliothèques municipales, fourniture de l'eau et collecte des déchets, polices municipales) et en matière d'aide au développement économique (au niveau des intercommunalités).

Il est cependant délicat à ce stade d'évaluer les effets précis d'une redistribution des compétences sur le niveau de la dépense. D'une part il est sans doute pour partie illusoire dans certains domaines (aménagement économique, culture, etc.) de définir des blocs de compétences étanches et d'autre part, il est difficile d'apprécier les économies d'échelle liées à l'attribution d'un bloc de compétences et celles sur le fonctionnement (coût des services généraux) qui pourraient être réalisées suite à un regroupement des compétences.

Au final, en considérant que les transferts s'opèrent à coûts constants (et sans prendre en compte une éventuelle redistribution des dépenses de services généraux qui interviendrait dans le cadre d'une nouvelle répartition des compétences), la redistribution conduirait à maintenir le niveau communal à peu près au même niveau qu'à l'heure actuelle. En revanche, un rééquilibrage très net s'opèrerait entre départements et régions.

2 - Conséquences sur la fiscalité locale d'un scénario de réorganisation des compétences

Dans ce scénario, la réforme de la fiscalité locale pourrait s'orienter selon les principes suivants :

- ◆ Attribution de la taxe d'habitation et des taxes foncières (y compris la cotisation foncière des entreprises) à l'échelon communal et intercommunal, impôts constituant la contrepartie de la fourniture des services publics de proximité. Cette affectation serait conforme aux enseignements de la théorie économique (théorie de la capitalisation ;
- ◆ Financement des départements principalement par des impôts transférés leur permettant de disposer d'une certaine visibilité sur leurs ressources pour faire face à des dépenses sociales largement contraintes et dont la gestion leur a été déléguée par l'État (RMI/RSA, APA). L'attribution aux départements d'une fraction d'impôt national pour financer des dépenses essentiellement à caractère social permettrait de surcroît une certaine péréquation entre départements et constituerait l'expression de la solidarité nationale ;
- ◆ Allocation aux régions des impôts dont les assiettes sont plus pertinentes à ce niveau : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, TIPP et droits de mutation à titre onéreux ainsi que de la fiscalité dont elles disposent déjà (cartes grises, etc.).

C - La création de métropoles aura également des conséquences sur l'organisation de la fiscalité locale

1 - Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoit la création de métropoles, structures intercommunales d'un genre nouveau

Le chapitre premier du titre II du projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoit la création de « métropoles », chacun de ces établissements publics de coopération intercommunale « regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 450 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif et culturel de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion » (projet de nouvel article L. 5217-1 du Code général des collectivités territoriales).

A court terme, huit communautés urbaines regroupant 6,3 millions d'habitants seraient susceptibles de se transformer dès l'entrée en vigueur de la loi, tandis que quatre autres EPCI s'approchent de ce seuil.

**Tableau n° 38 : Intercommunalités regroupant plus
de 450 000 habitants au 1^{er} février 2009**

Intercommunalité	Population	Nombre de communes	Part dans la population départementale
Communauté urbaine du grand Lyon	1 274 000	57	75%
Communauté urbaine Lille métropole	1 124 000	85	43%
Communauté urbaine Marseille Provence	1 034 000	18	53%
Communauté urbaine de Bordeaux	715 000	27	50%
Communauté urbaine du Grand Toulouse	662 000	25	55%
Communauté urbaine de Nantes métropole	595 000	24	47%
Communauté urbaine Nice-Côte d'Azur	518 000	24	48%
Communauté urbaine de Strasbourg	474 000	28	43%

Source : Direction générale des collectivités locales

D'autres intercommunalités sont aujourd'hui proches du seuil de 450 000 habitants et pourraient l'atteindre rapidement, soit en raison de l'évolution démographique naturelle soit par une extension de leur périmètre.

**Tableau n° 39 : Intercommunalités proches du seuil
de 450 000 habitants au 1^{er} février 2009**

Intercommunalité	Population	Nombre de communes	Part dans la population départementale
Communauté d'agglomération de Montpellier	412 000	31	40%
Communauté d'agglomération rouennaise	412 000	45	32%
Communauté d'agglomération Toulon-Provence-Méditerranée	412 000	11	41%
Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole	403 000	26	34%

Source : Direction générale des collectivités locales

*a) Une collectivité à mi-chemin entre intercommunalité
et département*

Ce projet constitue la traduction législative d'un concept mis en avant récemment dans plusieurs rapports consacrés aux collectivités territoriales, en particulier le rapport Dallier, le rapport du comité pour la réforme des collectivités territoriales et le rapport Belot, mais recouvrant des réalités assez différentes (d'une nouvelle collectivité territoriale se substituant aux communes et aux départements dans l'esprit du rapport Balladur, à une forme d'intercommunalité renforcée dans le rapport Belot).

Avant même le projet de création de métropoles, la loi du 13 août 2004 avait offert la faculté de transférer des compétences du département à un EPCI par convention (article L. 5215-20 du CGCT sur la base duquel, par exemple, la communauté urbaine de Strasbourg exerce la compétence d'aide sociale du département sur son territoire).

Le rapport Dallier notait ainsi que « *l'EPCI à fiscalité propre – et plus particulièrement la communauté d'agglomération et la communauté urbaine – cherche sa place entre la commune (et surtout la commune centre) et le département et souvent au détriment des deux. C'est un phénomène qui annonce la mise en œuvre d'une dynamique supra-communale et pourrait déboucher sur la constitution d'une nouvelle catégorie de collectivité territoriale. Les structures intercommunales les plus importantes cessent d'être perçues comme issues de la réunion des volontés des communes-membres pour assumer ensemble des compétences ; elles deviennent l'expression d'un lieu de pouvoir représentant l'intérêt de la population du territoire concerné, intermédiaire entre la commune centre et le département* ».

La métropole devrait constituer une structure intercommunale aux compétences élargies. Par rapport aux communautés urbaines (à l'heure actuelle, seules des communautés urbaines regroupent plus de 450 000 habitants et seraient donc susceptibles de se transformer), le champ de compétence des métropoles serait élargi. Ainsi, les métropoles devraient être compétentes pour l'ensemble de la voirie communale et pour la politique locale de l'habitat. Surtout les métropoles recevront de plein droit les compétences du département en matière de transports scolaires et de gestion de la voirie départementale sur le territoire de la métropole, et auront la possibilité, en accord avec le département, d'exercer la compétence départementale en matière de collèges et d'action sociale. Les régions auront la possibilité de leur déléguer leurs compétences en matière d'action économique et de gestion des lycées.

**Tableau n° 40 : compétences actuelles des communautés urbaines
et futures des métropoles**

Compétences actuelles des communautés urbaines	Compétences de droit des métropoles	Compétences pouvant être transférées des départements
Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire	Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire	Aide sociale en tout ou partie
Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire	Politique locale de l'habitat	Collèges (construction, aménagement, entretien, fonctionnement)
Politique de la ville dans la communauté	Politique de la ville	Développement économique
Gestion des services d'intérêt collectif (notamment eau et assainissement),	Gestion des services d'intérêt collectif (assainissement, eau, cimetières, abattoirs, SDIS)	Compétences pouvant être transférées des régions
Protection et mise en valeur de	Protection et mise en valeur de	Lycées (construction, aménagement, entretien, fonctionnement)
l'environnement et politique du cadre de vie	l'environnement et politique du cadre de vie	Développement économique
	Transports scolaires	
	Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental	

Source : Code général des collectivités territoriales et projet de loi

2 - Une fiscalité se substituant à la fiscalité communale éviterait les effets de la concurrence fiscale verticale

Alors que les intercommunalités à fiscalité propre pouvaient, dans le cas de l'intégration la plus poussée, percevoir une taxe professionnelle unique, l'article L. 5217-12 du projet de loi dispose que les métropoles se substituent de plein droit aux communes membres pour percevoir l'ensemble des quatre taxes locales directes, ainsi que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Cette solution présente l'avantage d'éviter l'empilement d'impôts communaux et intercommunaux qui a conduit, dans le cadre du développement de l'intercommunalité à une hausse globale des prélèvements du bloc communal. Toutefois, la commission des lois du Sénat a adopté en décembre 2009 un amendement rétablissant l'autonomie fiscale des communes au sein des métropoles.

Dans la mesure où les transferts de compétences de la région, et surtout du département, vers les métropoles s'effectueront à géométrie variable, il n'a pas été prévu de fiscalité spécifique pour les métropoles qui s'imputerait sur celle du département ou de la région. En revanche, tout accroissement net des charges résultats de transferts de compétences entre la région, le département ou les communes membres et la métropole devra être accompagné du transfert concomitant à la métropole des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences, dont la charge sera évaluée par une commission locale.

II - A défaut d'une réorganisation des collectivités territoriales ou d'une rationalisation de leurs compétences, une plus grande spécialisation des impôts locaux devrait être recherchée

L'organisation territoriale en France se caractérise par l'existence de trois échelons (quatre même si l'on considère le niveau intercommunal comme un échelon à part entière) qui se partagent pour l'essentiel des bases d'imposition communes, le produit des quatre principaux impôts directs locaux représentant environ les deux tiers des recettes fiscales des collectivités territoriales.

Ce phénomène n'est toutefois pas propre à la France. Certains États fédéraux, tels les États-Unis ou le Canada, connaissent une superposition fiscale importante (respectivement 44% et 70% de recettes fiscales des états fédérés sont prélevés sur une même base que celles perçues par le gouvernement de rang supérieur)²¹¹. Ce système prévaut également dans quelques États européens entre les différents niveaux de collectivités locales (Suède, Danemark ou Irlande) ou entre collectivités locales et État central (Belgique, Italie, Portugal).

A - La spécialisation de la fiscalité locale se justifie du point de vue théorique et empirique

Les analyses théoriques menées aux États-Unis à partir de la fin des années 1980 et démontrant les effets néfastes de la concurrence fiscale verticale ont été confirmées par quelques études empiriques conduites en France.

²¹¹ Comparaison citée par T. Madiès, La concurrence fiscale entre collectivités territoriales. Concurrence fiscale et externalités horizontales et verticales : une grille de lecture des comportements stratégiques entre collectivités territoriales, *Regards croisés sur l'économie*, 2007/1, n°1, p. 218-230.

**Encadré n° 4 : Concurrence fiscale horizontale
et concurrence fiscale verticale**

La concurrence fiscale désigne à la fois, de manière statique, la situation dans laquelle certains acteurs mettent en compétition les systèmes fiscaux de différents administrations publiques et, de manière dynamique, les réactions de ces administrations pour améliorer leur position dans cette compétition.

On distingue généralement :

- ◆ la concurrence fiscale horizontale qui consiste pour des administrations publiques de même niveau à agir sur leur taux d'imposition pour attirer sur leur territoire les assiettes taxables (dans l'hypothèse où elles sont mobiles) ; elle aboutit plutôt à une diminution des taux d'imposition.
- ◆ la concurrence fiscale verticale qui consiste pour des administrations publiques de niveaux différents et situées dans un même ressort territorial à pratiquer des taux différents sur les mêmes impôts pour essayer de maximiser leurs recettes ; elle aboutit généralement, à la différence de la concurrence fiscale horizontale, à une hausse des prélèvements.

**1 - La concurrence fiscale verticale conduit en théorie à un niveau
de prélèvement non optimal**

Depuis la fin des années 1980, un certain nombre d'études théoriques se sont intéressées à la question de la superposition fiscale²¹² et aux externalités verticales résultant de l'exercice du pouvoir fiscal sur une même base par plusieurs échelons de collectivités.

Tout d'abord, si l'assiette fiscale est sensible aux taux d'imposition (ce qui est le cas pour la taxe professionnelle, et dans une moindre mesure pour les taxes foncières), une augmentation des taux par un des niveaux de collectivités peut conduire à une diminution des recettes perçues par les autres niveaux prélevant des impôts sur la même assiette. Dès lors, une partie du coût du prélèvement de recettes fiscales à un échelon est transféré à un autre échelon. De plus, la superposition fiscale est relativement désincitative pour une collectivité à conduire une politique de modération ou de baisse des taux. En effet, les décisions qu'elle pourrait prendre en ce sens pourraient être contrebalancées par les choix des autres collectivités.

²¹² On peut citer notamment les travaux de Flowers (1988), *Shared tax sources in Leviathan model of federalism* ou Johnson (1988), *Income redistribution in a federal system*.

Ensuite, dans le cas où plusieurs niveaux de collectivités taxent une même base imposable et ont pour objectif de maximiser le prélèvement fiscal qu'ils opèrent, alors le taux global de prélèvement excède le taux que prélèverait un seul échelon de collectivité qui taxerait cette même base imposable, induisant pour le contribuable un impôt supérieur.

L'empilement des taux sur un même impôt est par ailleurs susceptible de conduire à des comportements de « passager clandestin ». En effet, les collectivités prélevant la plus petite part de l'imposition sur une base commune pourront être incitées à un comportement de « passager clandestin », soit parce qu'une éventuelle hausse de leur taux sera marginale par rapport à celles décidées par les autres niveaux, soit parce que cette hausse sera compensée par une éventuelle baisse du prélèvement opéré par les autres niveaux de collectivités.

Il peut donc se produire une certaine dilution de la responsabilité sur plusieurs niveaux sans que le contribuable ne puisse identifier de façon précise à quel niveau de collectivité il doit attribuer l'évolution de la fiscalité locale.

Les contribuables ayant tendance à imputer la responsabilité de la gestion publique à l'échelon territorial le plus proche d'eux, en l'occurrence la commune, ils peuvent avoir tendance à lui attribuer une hausse des taux, quand bien même c'est le niveau départemental ou régional qui en serait responsable : l'empilement de la fiscalité peut donc affaiblir le lien démocratique entre les contribuables et leurs élus. L'électeur et les contribuables ne sont donc pas en mesure dans un système d'empilement d'apprécier correctement le coût de l'action locale.

A l'inverse, la région, échelon éloigné du contribuable et souvent mal identifié peut bénéficier d'une « quasi-impunité politique²¹³ » en augmentant ses taux sur les taxes superposées. Ainsi à titre d'exemple, lorsqu'en 2005 la pression fiscale des régions a progressé de 23,5%, le prélèvement additionnel opéré représentait 12 € par habitant (63 € pour l'ensemble de la fiscalité directe locale des régions), montant marginal par rapport au prélèvement des communes et des départements (853 € par habitant). L'existence d'une relation bijective entre impôt et collectivité est donc sans doute préférable du point de vue du contrôle démocratique.

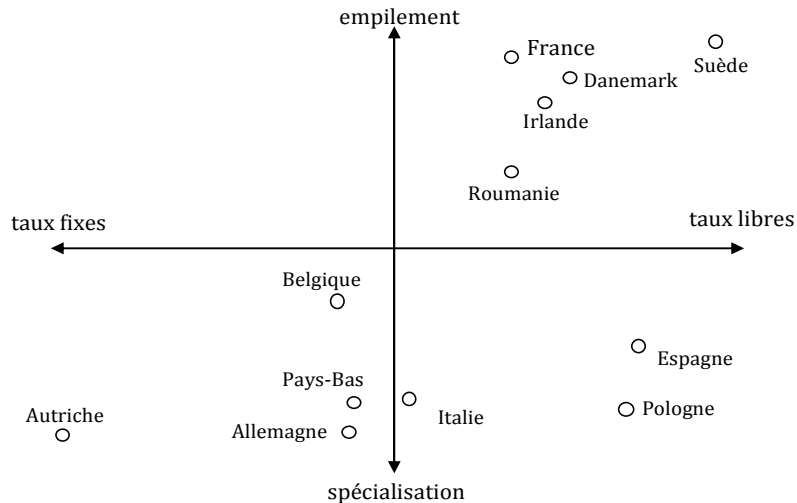
Les externalités négatives de la superposition fiscale ne sont cependant mises en évidence qu'à la condition qu'au partage d'un impôt s'ajoute une certaine liberté dans la fixation des taux, ce qui correspond au modèle français. Un système peu spécialisé mais avec l'absence de

²¹³ G. Gilbert et A. Guengant, *La fiscalité locale en question*, Montchrestien, 1991.

liberté de fixation des taux empêchera en effet la concurrence fiscale verticale. Cependant un tel système supposerait de revenir sur la liberté des collectivités locales en matière de fixation des taux accordée à partir de 1981 (même si elle est encadrée, à l'exception des départements et des régions qui peuvent fixer librement les taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières).

Quelques États de l'Union européenne se situent dans une position comparable à la France : empilement important et liberté encadrée de fixation des taux (Danemark et Irlande). Un État (la Suède) allie empilement absolu (un seul impôt partagé entre les communes et les conseils de comté – l'impôt local sur le revenu) et liberté totale de fixation des taux, mais sur deux niveaux de collectivités uniquement. Les systèmes théoriques considérés comme optimaux sont rares : le système avec impôts partagés et absence de marge de manœuvre sur les taux n'existe dans aucun État, tandis que deux États (la Pologne et l'Espagne) disposent d'un système où la liberté assez large de fixation des taux s'accompagne d'une forte spécialisation des impôts locaux.

Graphique n° 16 : Répartition d'États de l'Union européenne selon la spécialisation des impôts locaux et la liberté sur la fixation des taux



Source : CPO à partir de l'ouvrage *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, organisation, compétences et finances*, Dexia

Cet équilibre entre spécialisation et liberté de fixation des taux a conduit Guy Gilbert et Alain Guengant (2002)²¹⁴ à proposer un schéma fiscal où chaque collectivité locale disposerait de ressources fiscales provenant d'une part de plusieurs impôts assis sur des bases locales mais sur lequel la collectivité n'aurait aucun pouvoir de fixation des taux, et d'autre part d'un impôt unique sur lequel la collectivité disposerait du droit de voter le taux (de façon libre ou encadrée à l'intérieur d'un tunnel). Cette solution présente l'avantage pour le contribuable d'identifier sans difficulté quel niveau de collectivité est responsable de la hausse de son impôt, et pour les collectivités territoriales de disposer d'un panier de recettes fiscales les mettant à l'abri de fluctuations trop fortes de leurs ressources.

2 - Des études empiriques récentes confirment que la superposition fiscale au niveau local en France conduit plutôt à une hausse des taux

Venant appuyer les analyses théoriques sur les effets négatifs de la spécialisation fiscale, plusieurs études récentes ont mis en évidence en France des effets d'entraînement entre les taux d'imposition de collectivités de niveaux différents.

Ainsi Goodspeed et Leprince (2004), qui analysent la fiscalité communale et départementale ont mis en évidence à partir d'une analyse des budgets des 850 communes de plus de 10 000 habitants en France en 1995, qu'une augmentation du taux de taxe professionnelle au niveau départemental conduisait en moyenne à une augmentation de 2% du taux communal de cette même taxe : l'absence de spécialisation aurait donc pour conséquence un effet d'entraînement des taux.

Leprince, Madiès et Paty (2006) qui traitent de la question des interactions fiscales verticales entre les échelons régional, départemental, et communal ne mettent pas en évidence d'effet d'entraînement des taux entre le niveau régional et le niveau départemental (sans doute parce que le taux régional de taxe professionnelle restait à l'époque faible par rapport aux taux départementaux et communaux). En revanche, ils concluent qu'une augmentation de 10% des taux de taxe professionnelle au niveau communal induit une augmentation de 4,4% de ces mêmes taux au niveau départemental. Ce phénomène pourrait s'expliquer par le comportement de « passager clandestin » des départements : ceux-ci, prélevant une plus faible part de la taxe professionnelle que le secteur communal (environ la moitié), peuvent « s'abriter » derrière les taux communaux pour augmenter leur prélèvement.

²¹⁴ G. Gilbert et A. Guengant, L'économie publique locale quinze ans après : entre espace et territoire, *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2002, n°1.

A l'inverse, la spécialisation, conduisant à une relative concurrence fiscale horizontale entre collectivités de même niveau aura plutôt pour conséquence de limiter le taux de prélèvement, surtout si les assiettes taxées sont mobiles. Cependant, la portée de cette concurrence est à relativiser car certaines études ont souligné que l'effet de mimétisme entre communes l'emportait sur l'effet de concurrence²¹⁵. Dans une étude de 2002, Feld, Josselin et Rocaboy²¹⁶ montrent l'existence de comportements mimétiques entre les 22 régions de métropole sur la période 1986-1988. Une augmentation de un point de taxe professionnelle dans une région donnée se traduirait ainsi par une augmentation de 0,225 de cette même taxe dans une région voisine à court terme, et par une augmentation de 0,6 point à long terme (inversement une baisse dans une région peut entraîner une baisse dans une région voisine).

Ces différents éléments tant théoriques qu'empiriques soulignent que la concurrence fiscale verticale (à la différence de la concurrence fiscale horizontale) conduit plutôt à un niveau de prélèvement supérieur à celui qui prévaudrait en cas de spécialisation et plaident donc en faveur d'une spécialisation poussée de la fiscalité locale par niveau de collectivité.

B - La spécialisation devrait être conciliée avec d'autres objectifs

Si la spécialisation des impôts locaux est souhaitable du point de vue économique et semble dans l'intérêt du contribuable (toutes choses étant égales par ailleurs sur le niveau et la qualité des services publics rendus en contrepartie), elle doit s'appréhender au regard de nombreux autres principes.

En premier lieu, il est de revendication constante des collectivités de pouvoir disposer d'un « panier » de ressources fiscales diversifiées afin de lisser les évolutions du produit de la fiscalité locale. L'attribution de plusieurs impôts à quatre niveaux de collectivités rend donc plus difficile la spécialisation, d'autant qu'à l'heure actuelle six impôts et taxes (les quatre vieilles, la TEOM et les DMTO) assurent 76% des recettes fiscales des collectivités. L'attribution intégrale du produit d'un de ces impôts à un niveau de collectivités est donc susceptible de créer un déséquilibre important dans leurs ressources.

²¹⁵ Voir notamment l'étude de H. Jayet, S. Paty et A. Pentel, Existe-t-il des interactions fiscales stratégiques entre les collectivités locales ?, *Economie et Prévision*, 154, 2002, qui met en évidence des comportements de mimétisme fiscal dans certaines zones urbaines du Nord-Pas-de-Calais.

²¹⁶ L.-P. Feld, J.-M. Josselin et Y. Rocaboy, Le mimétisme fiscal : une application aux régions françaises, *Economie et prévision*, n°156, 2002.

En deuxième lieu, les représentants des collectivités locales expriment régulièrement le souhait de bénéficier de prélèvements portant à la fois sur les ménages et sur les entreprises. Cette contrainte doit cependant être relativisée. En effet, l'incidence formelle d'un impôt peut différer de l'incidence réelle dans la mesure où, *in fine*, l'ensemble des prélèvements portent sur les ménages, y compris ceux acquittés par les entreprises. Celles-ci peuvent généralement les répercuter, *via* un ajustement des salaires à la baisse, à leurs employés, ou, *via* une hausse des prix, aux consommateurs, donc aux ménages. La revendication de disposer d'une fiscalité assise sur des stocks (taxes foncières par exemple) et d'une fiscalité assise sur des flux (droits de mutation, TIPP, cotisation complémentaire sur la valeur ajoutée entre autres exemples), afin de lisser les évolutions liées à la conjoncture, semble davantage recevable.

En troisième lieu, à droit constant, une spécialisation plus poussée de la fiscalité locale devrait s'effectuer dans le cadre de l'autonomie financière des collectivités territoriales telle qu'elle a été définie par la loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution qui impose, pour chaque catégorie de collectivités (secteur communal, départements et régions), le maintien de ressources propres dans les ressources totales à un niveau au moins égal à celui de 2003. Par conséquent, la suppression pour une catégorie de collectivité d'un impôt local (ou d'une fraction d'impôt national) doit être compensée par l'attribution d'une autre recette fiscale (imposition locale ou partage d'impôts nationaux, ces deniers étant considérés comme des ressources propres des collectivités territoriales dès lors que la loi détermine, par collectivité, leur taux ou une part d'assiette locale). En constitutionnalisant un lien rigide entre autonomie des collectivités territoriales et nature des ressources, et en introduisant de plus un effet de cliquet par rapport à la situation prévalant en 2003, le législateur a fortement restreint les possibilités de rationalisation du paysage fiscal local.

Ces différents principes ont été rappelés par les trois associations d'élus locaux (Association des maires de France, Assemblée des départements de France et Association des régions de France) qui, en mai 2009, ont défini les principes qui devraient prévaloir :

- ◆ aucune collectivité (ou niveau de collectivité) ne peut être dotée que d'un seul impôt ;
- ◆ chaque niveau de collectivité doit bénéficier d'un panachage entre des impôts perçus sur les ménages et des impôts perçus sur l'activité économique ;

- ♦ éviter qu'une même base d'imposition soit affectée à plus de deux niveaux de collectivités.

D'autres obstacles peuvent contraindre l'effort d'une plus grande spécialisation des impôts locaux.

La spécialisation de la fiscalité locale pourrait induire des transferts de charge fiscale importants entre contribuables. En effet, la « remontée » d'un impôt prélevé au niveau communal vers le niveau départemental, à titre d'exemple, entraînerait une harmonisation des taux qui avantagera certains contribuables mais pénalisera potentiellement lourdement d'autres (ceux qui, au niveau communal, se voyaient appliquer les taux les plus faibles). A titre d'exemple, dans un département comme la Haute-Garonne les taux communaux sur le foncier bâti varient de 1,63% à 37,9%. La spécialisation présente donc le risque d'opérer des transferts massifs entre contribuables sans autre motif que la volonté de rationaliser le paysage de la fiscalité locale.

Enfin, il convient de relativiser la portée de la spécialisation. En effet, la spécialisation administrative des prélèvements n'implique pas nécessairement une spécialisation des contribuables. L'attribution d'impôts différents aux diverses collectivités territoriales n'empêchera pas l'accumulation des prélèvements sur les mêmes catégories de contribuables. Ainsi, à titre d'exemple, les ménages propriétaires continueraient d'acquitter une taxe d'habitation et une taxe foncière.

C - Les principes pouvant guider une spécialisation accrue du paysage fiscal local sont nombreux et parfois contradictoires

Si la littérature théorique est plutôt abondante sur les vertus de la spécialisation fiscale, elle est relativement silencieuse sur les principes qui doivent présider à cette spécialisation. Il est cependant possible d'en dégager un certain nombre qui peuvent éclairer des scénarios de redistribution de la fiscalité locale.

En premier lieu, il semble pertinent d'attribuer à un niveau territorial le plus large possible les impôts dont l'assiette est la plus mobile, en l'occurrence le capital. A l'inverse les assiettes immobiles (les biens fonciers, bâtis et surtout non bâtis) n'étant que peu ou pas mobiles, une taxation à un niveau inférieur (la commune ou le département) est possible.

En deuxième lieu, la simplicité de l'administration de l'impôt conduit plutôt à l'affectation à chaque niveau de collectivité des impôts ayant une assiette aisément localisable à cet échelon. De plus, en vertu de la théorie de la capitalisation, il est souhaitable que les communes et intercommunalités soient financées par des impôts fonciers ; ce sont en effet les services publics financés par les communes et intercommunalités qui sont les plus susceptibles d'être capitalisés dans la valeur des biens fonciers, dégageant une rente foncière que la fiscalité ne ferait alors que récupérer. A contrario, il est délicat ou administrativement coûteux de localiser la valeur ajoutée au niveau communal ou intercommunal quand une entreprise dispose d'établissements dans plusieurs communes.

En troisième lieu, il semblerait pertinent de confier à chaque niveau de collectivité des impôts dont la dynamique correspond à celle de leurs dépenses. Ainsi l'attribution de recettes très cycliques (à l'instar des droits de mutation) aux départements qui financent principalement des dépenses sociales qui croissent régulièrement (APA, PCH) ou bien contra-cycliques (RSA) ne semble pas pertinent. De plus, afin de garantir une certaine stabilité dans les ressources des collectivités, il serait souhaitable que ces dernières perçoivent une partie de leurs recettes à partir d'une fiscalité perçue sur du « stock » (type quatre vieilles) et une partie sur du « flux » (type DMTO, TIPP).

En revanche, il n'existe pas de justification d'un point de vue économique de maintenir une cohérence entre les compétences de chaque catégorie de collectivités territoriales et les sources de financement de ces collectivités. Ainsi s'il peut en apparence être logique que les communes qui fournissent des services de proximité soient financées par la fiscalité sur les ménages, que les dépenses (principalement de nature sociale) des départements soient couvertes par une fiscalité sur les revenus (qui de surcroît n'existe pas dans le paysage fiscal actuel) et que les régions perçoivent une fiscalité sur les entreprises répondant à leur missions en matière de formation professionnelle et de développement économique, ces arguments répondent davantage à une logique politique qu'économique. D'une part il a été montré que l'incidence réelle de l'impôt ne correspondait généralement pas à son incidence légale et d'autre part, les ressources fiscales des collectivités locales ne sont pas affectées à une dépense spécifique.

Le respect de ces critères relève de la quadrature du cercle ; si la spécialisation des impôts locaux est relativement séduisante du point de vue théorique, sa mise en pratique se heurte à de nombreuses contraintes. Dès lors, les scénarios qui peuvent être proposés ne peuvent que répondre de façon dégradée à l'ensemble de ces conditions.

D - Prônée depuis longtemps par de nombreux rapports, la spécialisation de la fiscalité locale s'accroît à l'occasion de la suppression de la taxe professionnelle

1 - Plusieurs propositions ont été formulées dans le passé pour une plus grande spécialisation des impôts locaux

Dès 1976, avant même la liberté accordée aux collectivités de voter leur taux (loi du 10 janvier 1980) et les lois de décentralisation de 1983-1984, le rapport « Vivre ensemble » d'Olivier Guichard évoquait la nécessité de spécialiser davantage la fiscalité locale.

Après le dixième rapport du Conseil des impôts en 1989, suivi des rapports Hervé (1990 puis 1998²¹⁷), depuis une dizaine d'années de nombreux rapports se sont succédé, à un rythme qui s'est récemment accéléré, et se sont penchés sur la question de la spécialisation des impôts locaux, le plus souvent pour la préconiser au nom de la rationalisation du paysage fiscal et de la responsabilisation des exécutifs locaux. Ainsi, les rapports « Mauroy²¹⁸ » en 2000, « Fouquet²¹⁹ » en 2004, « Mariton²²⁰ » en 2005, « Valletoux²²¹ » en 2006, « Richard²²² » en 2006 « Balladur²²³ » au début de l'année 2009, et plus récemment cette année, les rapports « Balligand-Laffineur²²⁴ » ou « Belot » ont tous abordé le sujet de la répartition des impôts locaux entre collectivités.

Quelques progrès, modestes, sur la voie de la spécialisation ont été réalisés dans le passé – en dehors de la fiscalité transférée dans le cadre de la décentralisation qui a mécaniquement augmenté le taux de spécialisation de la fiscalité locale, avec notamment :

²¹⁷ Rapport d'information n°1066 sur la fiscalité locale de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale, juillet 1998.

²¹⁸ *Refonder l'action publique locale*, rapport au Premier ministre, janvier 2000.

²¹⁹ Rapport de la commission de réforme de la taxe professionnelle dirigée par M. Olivier Fouquet, 2004.

²²⁰ Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'évolution de la fiscalité locale, n°2436, 5 juillet 2005.

²²¹ *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*, Conseil économique et social, décembre 2006.

²²² *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, décembre 2006.

²²³ *Il est temps de décider*, rapport au Président de la République, mars 2009.

²²⁴ Rapport d'information n°1859 sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale, juillet 2009.

- ♦ la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux en 1999 ;
- ♦ la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation en 2001 ;
- ♦ plus marginalement, les régions sont depuis 2005 les seules bénéficiaires de la taxe sur les permis de conduire, qui auparavant était partagée entre les trois niveaux de collectivités ;
- ♦ *a contrario* le projet de création d'une taxe départementale sur le revenu en 1992 n'a finalement pas vu le jour.

**Tableau n° 41 : Propositions de spécialisation formulées
dans les différents rapports récents**

Niveau de collectivités	Rapport Mauroy	Rapport Mariton	Rapport Balladur	Rapport Laffineur-Balligand
Communes	Taxe d'habitation réformée	Taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti (part communale et régionale), taxe d'habitation, part actuelle des DMTO	Taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, cotisation locale d'activité ²²⁵ , DMTO	Taxe d'habitation, Taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties
EPCI	Taxe professionnelle			
Départements	Taxes foncières ou fraction additionnelle de CSG	Part actuelle des DMTO, taxe sur le foncier non bâti, cotisation sur la valeur ajoutée	DMTO, TSCA, CCVA	Taxe foncière, DMTO, TSCA, CCVA
Régions	Taxe professionnelle	Cotisation sur la valeur ajoutée	TIPP, CCVA	CCVA

Source : rapports concernés

Dans l'ensemble, un certain consensus se dégage sur l'affectation au niveau communal et intercommunal des impôts « ménages » (taxe d'habitation et taxe foncière), et d'un financement des départements et des régions par un impôt assis sur la valeur ajoutée, ce qui correspond plutôt aux principes économiques de la spécialisation.

²²⁵ Le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales ne mentionne pas le terme de « cotisation locale d'activité » qui n'était pas connu à l'époque de sa remise au Président de la République, mais évoque « la part foncière de la taxation des entreprises ».

2 - La suppression de la taxe professionnelle s'accompagne d'une plus grande spécialisation des impôts locaux

L'ensemble de la fiscalité locale étant impacté par la suppression de la taxe professionnelle, le Parlement a adopté, avec le projet de loi de finances pour 2010, un schéma de spécialisation accrue des impôts locaux qui entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2011.

Tableau n° 42 : Impôts affectés aux communes et intercommunalités avant et après la réforme

Avant la réforme	Après la réforme
Taxe d'habitation	Taxe d'habitation
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier bâti
Taxe sur le foncier non bâti	Taxe sur le foncier non bâti
Taxe professionnelle	Cotisation foncière des entreprises
Droits de mutation à titre onéreux	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (26,5% du produit)
	Droits de mutation à titre onéreux
	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (énergie et télécom)
	Taxe sur les surfaces commerciales

Source : *Projet de loi de finances pour 2010*

Tableau n° 43 : Impôts affectés aux départements avant et après la réforme

Avant la réforme	Après la réforme
Taxe d'habitation	--
Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier bâti
Taxe sur le foncier non bâti	--
Taxe professionnelle	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (48,5% du produit)
Droits de mutation à titre onéreux	Droits de mutation à titre onéreux
TIPP	TIPP
TSCA	TSCA y compris la part encore perçue par l'État
	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (énergie)

Source : *Projet de loi de finances pour 2010*

Tableau n° 44 : Impôts affectés aux régions avant et après la réforme

Avant la réforme	Après la réforme
Taxe sur le foncier bâti	--
Taxe sur le foncier non bâti	--
Taxe professionnelle	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (25% du produit)
TIPP	TIPP
Cartes grises	Cartes grises
	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (transports)

Source : *Projet de loi de finances pour 2010*

Ainsi, la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier non bâti ne seront plus perçues que par un seul niveau de collectivité, le secteur communal. La taxe sur le foncier bâti ne sera plus partagée qu'entre la commune et le département alors qu'à l'heure actuelle la région perçoit environ 9% du produit de cette taxe (le niveau communal récupérerait le produit régional). La nouvelle cotisation économique territoriale, successeur de la taxe professionnelle, sera faiblement spécialisée : si la cotisation foncière des entreprises reviendra intégralement au niveau communal, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises sera quant à elle partagée entre les trois niveaux de collectivités territoriales, à l'instar de l'ancienne taxe professionnelle.

La mise en œuvre de cette réforme conduit donc à une spécialisation plus poussée de la fiscalité locale ; alors que le taux de spécialisation est actuellement de 15%, il sera porté à environ 46%, principalement du fait de la spécialisation de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises.

3 - Une diversification accrue de la fiscalité locale qui respecte le principe d'autonomie financière des collectivités locales

Afin de compenser le manque à gagner causé par la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la cotisation économique territoriale dont le produit est moindre (environ 8 Md€ de moins), de nouvelles recettes fiscales seront attribuées aux collectivités, qui contribuent à un émiettement accru de la fiscalité locale.

Ainsi, la taxe sur les surfaces commerciales est attribuée au secteur communal et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux seront perçues par les trois niveaux de collectivités. Leur produit atteindra environ 1,7 Md€.

A l'inverse, un moindre partage de la fiscalité entre l'État et les collectivités locales serait opéré puisque les départements percevront l'intégralité de la taxe sur les conventions d'assurance encore perçue par l'État (soit 5,8 Md€ pour l'ensemble de la TSCA).

Enfin, l'État réduira sensiblement le montant conservé des impôts locaux au titre des frais d'assiette et de gestion, ce qui procurera aux communes et intercommunalités un supplément de recettes de 2 Md€.

Tableau n° 45 : Répartition des impôts locaux avant réforme et dans le projet de réforme gouvernementale (en Md€)

	Secteur communal		Départements		Régions	
	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
Taxe d'habitation	10,4	15,4	5	--	--	--
Taxe sur le foncier bâti	12,7	14,2	6	5,9	1,8	--
Taxe sur le foncier non bâti	0,8	0,9	0,1	--	0,01	--
Taxe professionnelle	17,2	--	8,9	--	3,1	--
Participation au plafonnement sur la valeur ajoutée	-0,1	--	-0,7	--	-0,4	--
Cotisation foncière des entreprises	--	5,8	--	--	--	--
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	--	3	--	5,5	--	2,8
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	5	5	--	--	--	--
DMTO	2,2	2,6	7,3	8	--	--
TIPP	--	--	5,1	5,1	3,5	3,5
TSCA	--	--	3,1	5,8	--	--
TaSCom	--	0,6	--	--	--	--
IFER énergie	--	0,3	--	0,3	--	--
IFER transports	--	--	--	--	--	0,3
IFER télécom	--	0,1	--	--	--	0,4
Frais transférés	--	2	--	--	--	--

Source : CPO d'après le projet de loi de finances pour 2010

Cette nouvelle répartition permet de satisfaire à la contrainte d'autonomie financière en maintenant le ratio au-dessus de son niveau de 2003.

Tableau n° 46 : Évolution du ratio d'autonomie financière

	2003	2008	Après réforme
Communes et EPCI	60,8%	62,5%	61,7%
Départements	58,6%	66,4%	62,9%
Régions	41,7%	54,3%	49,7%

Source : Projet de loi de finances pour 2010

Cette réforme, si elle respecte l'autonomie financière des trois niveaux de collectivités ne répond cependant que partiellement à l'objectif et aux principes de la spécialisation :

- ♦ La taxe foncière sera partagée entre deux niveaux de collectivités et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises entre les trois niveaux (alors qu'initialement le projet du Gouvernement ne prévoyait un partage qu'entre le département et la région) ;
- ♦ Il nécessite d'attribuer une part de la cotisation sur la valeur ajoutée au niveau départemental alors que la localisation de l'assiette à ce niveau n'est pas aisée et sera donc effectuée selon des clés de répartition déconnectée de l'activité économique (nombre d'allocataires du RSA, longueur du réseau routier, etc.) ;
- ♦ Il donne aux régions une marge de manœuvre sur les taux extrêmement limitée (sur la TIPP et sur les cartes grises).

E - Des scénarios alternatifs de redistribution de la fiscalité locale sans réorganisation des structures ni des compétences se heurtent à d'autres contraintes

Il est possible d'envisager des scénarios alternatifs de spécialisation.

Tous les scénarios présentés ci-après sont établis en prenant en compte un produit global des impôts locaux proche de celui prévalant avant réforme. Cependant, ils se heurtent tous au principe d'autonomie financière prévu par la loi et présentent certains inconvénients.

1 - Scénario n°1 : la spécialisation totale

Dans ce premier scénario, l'ensemble de la fiscalité locale est spécialisée.

La collectivité locale la plus proche du contribuable étant la commune (ou l'intercommunalité) et celle dans le cadre de laquelle s'établit le plus directement le lien démocratique, le produit intégral de la taxe d'habitation serait affecté au secteur communal. Le foncier bâti, qui a une assiette aisément localisable serait également affecté aux communes et intercommunalités, en vertu de la théorie de la capitalisation.

Le foncier non bâti ayant l'assiette la moins mobile, il semblerait également logique d'affecter le produit de l'imposition assise sur cette assiette à l'échelon le plus fin des collectivités territoriales, c'est-à-dire les communes et/ou intercommunalités. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères et le versement pour les transports étant des impositions

correspondant à des services rendus au niveau communal ou intercommunal, il ne fait pas de doute que c'est à ce niveau que doit revenir le prélèvement.

Dans la mesure où la valeur ajoutée est difficilement localisable à un niveau territorial fin, son produit serait affecté aux régions. En revanche, la cotisation locale d'activité devrait être affectée aux départements pour équilibrer leurs ressources.

Les départements percevraient l'intégralité du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance y compris la part revenant actuellement à l'État.

Les conseils généraux seraient également financés par l'intégralité du produit de la TIPP actuellement affecté au niveau local, percevraient l'intégralité des DMTO (y compris la part actuellement dévolue au niveau communal), ainsi que la taxe sur les cartes grises perçue au niveau départemental.

Les régions percevraient donc pour seule recette fiscale la cotisation complémentaire sur la valeur ajoutée.

Tableau n° 47 : Répartition de la fiscalité locale dans le scénario n°1 en Md€, à partir des produits 2007)

	Secteur communal		Départements		Régions	
	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Taxe d'habitation	9,87	14,64	4,77	--	--	--
Taxe sur le foncier bâti	12,16	19,62	5,78	--	1,68	--
Taxe sur le foncier non bâti	0,77	0,83	0,05	--	0,01	--
Taxe professionnelle	16,45	--	8,43	--	2,92	--
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4,81	4,81	--	--	--	--
Versement pour le transport	5,61	5,61	--	--	--	--
Taxes annexes (balaye, pylônes, mines)	0,26	0,273	0,013	--	--	--
Droits de mutation à titre onéreux	2,24	--	7,84	10,08	--	--
TIC	--	--	4,94	7,77	2,83	--
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	--	--	2,08	5,88	--	--
Taxe sur les cartes grises	--	--	--	1,94	1,94	--
Taxe sur l'électricité	0,94	1,43	0,49	--	--	--
Taxe locale d'équipement	0,5	0,5	--	--	--	--
Taxe de séjour	0,165	0,17	0,005	--	--	--
Taxe sur les permis de conduire	--	--	--	0,005	0,005	--

Cotisation foncière des entreprises	--	--	--	5,8	--	--
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	--	--	--	--	--	11,4
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau	--	1,1	--	--	--	--
Frais de gestion	--	2,2	--	--	--	--
Taxe sur les surfaces commerciales	--	--	--	0,6	--	--
Ensemble	53,775	51,183	34,398	32,075	9,385	11,4

Source : CPO

Ce scénario présente deux avantages importants : l'ensemble de la fiscalité locale est spécialisée et la répartition des impôts (notamment les impôts directs locaux) correspond aux recommandations de la théorie économique.

Il aboutit à une légère diminution des recettes fiscales du secteur communal et des départements, mais à l'inverse, celles des régions augmentent. Ce scénario permet aussi un « départage » d'un impôt entre le niveau local et le niveau national : la TSCA ; seule la TIPP resterait partagée entre les deux niveaux.

Cependant ce scénario n'est pas exempt d'un certain nombre d'inconvénients :

- ◆ Les régions seraient dépendantes d'une unique ressource, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, qui de surcroît peut être assez volatile, même si l'agrégat « valeur ajoutée » varie de façon relativement amortie et si l'assiette régionale joue également un rôle amortisseur plus fort que dans le cas d'une assiette plus étroite (départementale ou communale) ;
- ◆ Les conseils régionaux perdraient toute liberté de fixation des taux sur la fiscalité locale, dans la mesure où le taux de la cotisation sur la valeur ajoutée est fixé au niveau national sans possibilité de modulation des taux. Si ce scénario respecterait le principe de l'autonomie financière des régions inscrit dans la loi dans la mesure où l'assiette de la cotisation serait localisée, elle supprimerait l'autonomie fiscale des régions ;
- ◆ L'affectation aux départements de la totalité des droits de mutation à titre onéreux les rendrait encore plus fortement dépendants de cette recette dont le caractère volatil a été souligné. Dans le cas où le produit de l'impôt de solidarité sur la fortune serait affecté aux départements, une péréquation importante devrait être effectuée dans la mesure où la géographie du produit de l'ISF ne correspond pas à celle des dépenses sociales ;

- ♦ Les départements ne bénéficieraient plus du tout de fiscalité directe sur les ménages. Toutefois, ils continueraient de percevoir une part importante de leurs recettes via la fiscalité indirecte pesant sur les ménages (DMTO, TIPP, TSCA, cartes grises) ;
- ♦ Les départements verraient leur pouvoir de fixer les taux extrêmement réduit : seule la taxe sur les cartes grises et celle sur la cotisation locale d'activité pourraient dans les faits faire l'objet d'une modulation de taux (tous les taux ayant déjà atteint le plafond pour les DMTO) ;
- ♦ Le secteur communal bénéficierait de ressources stables (l'ensemble des taxes foncières à l'exception de la cotisation locale d'activité) mais peu dynamiques ;
- ♦ Enfin et surtout, les départements et le secteur communal verraient également leur ratio d'autonomie financière descendre en dessous du niveau de 2003.

Tableau n° 48 : Répartition des recettes fiscales entre prélèvements sur les ménages et prélèvements sur les entreprises dans le scénario n°1

	Secteur communal		Départements		Régions	
	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Part de fiscalité « ménages »	49,83%	67,86%	69,94%	80,05%	63,48%	0,00%
Part de fiscalité « entreprises »	50,17%	32,14%	30,06%	19,95%	36,52%	100,00%
Ratio d'autonomie financière (2003/après réforme)	60,8%	56,5%	58,6%	56,1%	41,7%	62,2%

Source : CPO

Une spécialisation totale des impôts locaux (en prenant comme contrainte leur rendement actuel) semble donc difficilement envisageable et présente d'autres inconvénients.

2 - Scénario n°2 : la spécialisation aménagée

Ce scénario permet une spécialisation moins poussée que le précédent et vise à répondre à deux des critiques principales qui peuvent être adressées au scénario n°1 :

- ♦ Il diversifie les recettes des régions et à leur redonne au moins un impôt sur lequel elles pourraient décider librement des taux ;
- ♦ Il donne aux départements une part de fiscalité directe locale assise sur les ménages ;

- ♦ Il offre à chaque niveau de collectivité un panier d'impôts diversifiés et n'expose pas les départements dont les dépenses sont les plus contraintes, à des impôts trop cycliques. Au contraire en disposant de la taxe foncière comme principale ressource fiscale, ils bénéficient d'une ressource à l'assiette stable mais peu dynamique.

Dans ce scénario, la taxe d'habitation et la taxe foncière sur le non bâti seraient toujours affectées au niveau communal, mais l'ensemble de la taxe foncière sur les propriétés bâties serait affecté au niveau départemental : la spécialisation des taxes foncières serait donc préservée. Il permet un meilleur équilibre dans les recettes des différents niveaux de collectivités locales, notamment pour les régions qui percevraient une fiscalité plus composite et dont la part versée par les « entreprises » serait moins importante que dans le scénario n°1.

Les communes continueraient de percevoir le produit de la nouvelle cotisation locale d'activité. Dès lors, afin d'équilibrer les montants des recettes fiscales de chacun des niveaux de collectivités, il serait nécessaire de partager le produit de la nouvelle cotisation complémentaire sur la valeur ajoutée selon un ratio 40%/60%.

**Tableau n° 49 : Répartition de la fiscalité locale dans le scénario n°2
(en Md€, à partir des produits 2007)**

	Secteur communal		Départements		Régions	
	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Taxe d'habitation	9,87	14,64	4,77	--	--	--
Taxe sur le foncier bâti	12,16	--	5,78	19,62	1,68	--
Taxe sur le foncier non bâti	0,77	0,83	0,05	--	0,01	--
Taxe professionnelle	16,45	--	8,43	--	2,92	--
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4,81	4,81	--	--	--	--
Versement destiné aux transports en commun	5,61	5,61	--	--	--	--
Taxes annexes (balaye, pylônes, mines)	0,26	0,273	0,013	--	--	--
Droits de mutation à titre onéreux	2,24	10,08	7,84	--	--	--
TIC	--	--	4,94	7,77	2,83	--
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	--	--	2,08	5,88	--	--
Taxe sur les cartes grises	--	--	--	--	1,94	1,94
Taxe sur l'électricité	0,94	1,43	0,49	--	--	--
Taxe locale d'équipement	0,5	0,5	--	--	--	--
Taxe de séjour	0,165	0,17	0,005	--	--	--
Taxe sur les permis de conduire	--	--	--	--	0,005	0,005

Cotisation foncière des entreprises	--	5,8	--	--	--	--
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	--	4,56	--	--	--	6,84
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux	--	1,1	--	--	--	--
Frais de gestion	--	2,2	--	--	--	--
Taxe sur les surfaces commerciales	--	--	--	0,6	--	--
Ensemble	53,775	52,00	34,398	33,87	9,385	8,785

Source : CPO

Ce scénario présente donc aussi des inconvénients :

- ♦ Il ne permet pas une spécialisation totale (87% au lieu de 100%) car le produit de la CCVA est partagé, de surcroît avec les communes et intercommunalités, niveau auquel il est difficile de localiser la valeur ajoutée ;
- ♦ Il nécessite d'attribuer au secteur communal l'ensemble des droits de mutation à titre onéreux ce qui semble hasardeux en raison des fortes iniquités territoriales au niveau communal : il conviendrait alors d'opérer une péréquation importante atténuant le caractère fiscal de la ressource ;
- ♦ Il attribue aux régions des recettes fortement cycliques : la taxe sur les cartes grises et surtout la cotisation assise sur la valeur ajoutée des entreprises. Leur pouvoir de fixation des taux serait de plus assez faible : seule la modulation du tarif des cartes grises serait possible ;
- ♦ Il fait de la taxe foncière la principale ressource des départements ce qui conduit à faire des propriétaires (ménages et entreprises) les seuls financeurs de la politique sociale du département. Par ailleurs le regroupement de l'ensemble de la taxe foncière au niveau départemental induit des transferts de charges importants entre contribuables, un taux départemental unique se substituant à une multitude de taux communaux ;
- ♦ Il ne permet pas de respecter le ratio d'autonomie financière du secteur communal.

Tableau n° 50 : Répartition des recettes fiscales entre prélèvements sur les ménages et prélèvements sur les entreprises dans le scénario n°2

	Secteur communal		Départements		Régions	
	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Part de fiscalité « ménages »	49,83%	40,54%	69,94%	80,85%	63,48%	22,14%
Part de fiscalité « entreprises »	50,17%	59,46%	30,06%	19,15%	36,52%	77,86%
Ratio d'autonomie financière (2003/après réforme)	60,8%	57,3%	58,6%	60,2%	41,7%	50,6%

Source : CPO

Comme le scénario n°1, outre le fait qu'il ne respecte pas le principe d'autonomie financière tel qu'il est défini dans la loi organique, le scénario n°2 ne permet pas de répondre totalement à l'objectif de spécialisation et présente également des inconvénients majeurs qui ne le rendent pas satisfaisant.

3 - Scénario n°3 : la spécialisation tempérée

Ce scénario a pour objectif de répondre aux objections qui peuvent être adressées au scénario précédent.

Afin de ne pas modifier en profondeur le montant des recettes fiscales des différents niveaux de collectivités, et en tenant compte du rendement constaté en 2007 des différents impôts, d'autres modalités de redistribution de la fiscalité locale doivent être envisagées :

- ♦ Comme dans le scénario précédent, le secteur communal continuerait de percevoir l'intégralité de la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier non bâti ; en revanche, la taxe sur le foncier bâti serait partagée entre le niveau communal et les départements ;
- ♦ Les communes ne seraient plus bénéficiaires des droits de mutation mais seraient destinataires de 20% du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée ;
- ♦ Les départements percevraient, en plus de leur part actuelle de la taxe sur le foncier bâti, la fraction actuelle prélevée par les régions, l'ensemble des droits de mutation à titre onéreux, y compris la fraction résiduelle perçue à l'heure actuelle par l'État (mutations à titre onéreux de créances, rentes, prix d'offices, de fonds de commerce, de meubles corporels, d'immeubles et droits immobiliers, pour un montant de 0,7 Md€), la totalité de la taxe sur les contrats d'assurance (y compris la part encore perçue par l'État, pour un montant total de 5,8 Md€), ainsi que 30% de la cotisation sur la valeur ajoutée afin d'ajuster leurs recettes fiscales ;

- ♦ Enfin, les régions seraient destinataires de la même fiscalité indirecte qu'actuellement (cartes grises, TIC, permis de conduire) ainsi que de la moitié de la cotisation valeur ajoutée.

**Tableau n° 51 : Répartition de la fiscalité locale dans le scénario n°3
(en Md€ à partir des produits 2007)**

	Secteur communal		Départements		Régions	
	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Taxe d'habitation	9,87	14,64	4,77	--	--	--
Taxe sur le foncier bâti	12,16	12,16	5,78	7,46	1,68	--
Taxe sur le foncier non bâti	0,77	0,83	0,05	--	0,01	--
Taxe professionnelle	16,45	--	8,43	--	2,92	--
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4,81	4,81	--	--	--	--
Versement destiné aux transports en commun	5,61	5,61	--	--	--	--
Taxes annexes (balaye, pylônes, mines)	0,26	0,273	0,013	--	--	--
Droits de mutation à titre onéreux	2,24	--	7,84	10,78	--	--
TIC	--	--	4,94	4,94	2,83	2,83
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	--	--	2,08	5,88	--	--
Taxe sur les cartes grises	--	--	--	--	1,94	1,94
Taxe locale d'équipement	0,5	0,5	--	--	--	--
Taxe sur l'électricité	0,94	1,43	0,49	--	--	--
Taxe de séjour	0,165	0,17	0,005	--	--	--
Taxe sur les permis de conduire	--	--	--	--	0,005	0,005
Cotisation foncière des entreprises	--	5,8	--	--	--	--
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	--	2,28	--	3,42	--	5,7
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux	--	1,4	--	--	--	--
Frais de gestion	--	2,2	--	--	--	--
Taxe sur les surfaces commerciales	--	--	--	0,6	--	--
Ensemble	53,775	52,103	34,398	33,08	9,385	10,475

Source : CPO

Cette redistribution aboutit à une spécialisation beaucoup plus faible que dans les deux scénarios précédents puisque non seulement la cotisation complémentaire sur la valeur ajoutée est partagée entre trois niveaux mais la taxe sur le foncier bâti l'est entre le secteur communal et les départements. Le taux de spécialisation ne serait plus que de 68%.

Au-delà de la moindre spécialisation qu'il permet, le scénario n°3 peut encourir d'autres critiques :

- ♦ Il renforce le poids des droits de mutation dans les budgets départementaux (environ un tiers des recettes fiscales contre moins d'un quart actuellement) dont le caractère cyclique n'est pas le plus adapté pour le financement de dépenses assez largement contraintes comme celles du département ;
- ♦ Il ne donne aux régions un pouvoir de taux qu'extrêmement limité sur les cartes grises et sur la TIC mais dans une fourchette étroite ;
- ♦ Il ne permet pas aux communes de maintenir un ratio d'autonomie financière supérieur au niveau de 2003. Pour ce faire, il conviendrait d'attribuer au bloc communal environ 50% de la cotisation valeur ajoutée (30% aux département et 20% aux régions), et de lui attribuer également la part régionale de la taxe sur le foncier bâti. Cependant, dans ce cas de figure, le montant de ressources fiscales du département après réforme serait inférieur de près de 10% au montant avant réforme (31,4 Md€ au lieu de 34,4 Md€). Cette solution vient donc heurter un autre principe : celui du maintien d'un montant de ressources fiscales équivalent avant et après réforme.

Tableau n° 52 : Répartition des recettes fiscales entre prélèvements sur les ménages et prélèvements sur les entreprises dans le scénario n°3

	Secteur communal		Départements		Régions	
	Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après
Part de fiscalité « ménages »	49,83%	57,03%	69,94%	81,08%	63,48%	45,58%
Part de fiscalité « entreprises »	50,17%	42,97%	30,06%	18,92%	36,52%	54,42%
Ratio d'autonomie financière (2003/après réforme)	60,8%	57,1%	58,6%	63,8%	41,7%	58,1%

Source : CPO

Les tentatives de redistribution de la fiscalité locale en recherchant une spécialisation accrue se heurtent donc à des contraintes fortes, qui, dans le cadre actuel des impôts locaux et de leur rendement, empêchent une répartition optimale. En l'absence à ce stade de réorganisation des collectivités locales ou de rationalisation de leurs compétences, les différentes pistes envisagées d'évolution de la structure de la fiscalité locale ne permettent donc pas de répondre pleinement aux principes devant guider la spécialisation.

Si les réformes souhaitables de la fiscalité locale ne doivent naturellement pas être envisagées que sous l'angle de la répartition des impôts entre niveaux de collectivités et doivent prendre en compte des aspects fondamentaux comme l'équité et l'efficacité économique des prélèvements, force est de constater que les contraintes très fortes et parfois contradictoires pesant sur l'évolution de la fiscalité locale peuvent conduire à s'interroger sur la pertinence du maintien d'une fiscalité locale propre.

III - En raison des contraintes pesant sur la réforme de la fiscalité locale, la question de son maintien peut se poser

A - La fiscalité locale en France encourt de nombreuses critiques

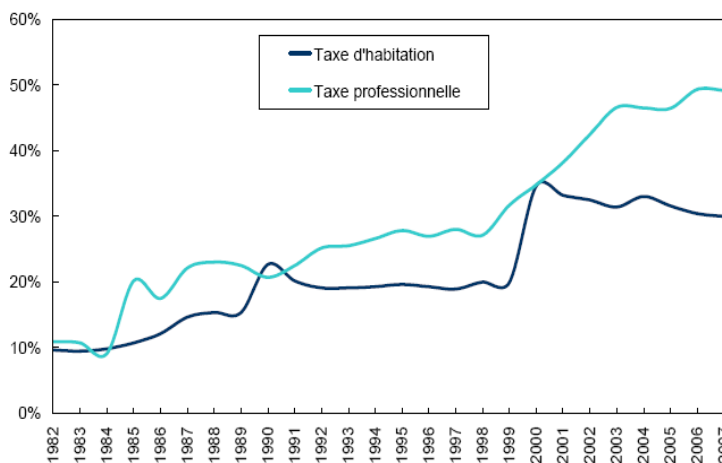
Les critiques récurrentes à l'endroit de la fiscalité locale et les difficultés pour la réformer (échec de la création de la taxe départementale sur le revenu en 1992, suppression progressive de la taxe professionnelle depuis 1987, complexité et critiques des mécanismes de compensation des transferts de la décentralisation) posent la question de la nécessité du maintien d'une fiscalité locale spécifique. Si le pouvoir de lever l'impôt impose que les assemblées des collectivités locales soient élues, la réciproque n'est pas forcément vraie. De plus, d'ores et déjà, une partie importante des ressources fiscales des collectivités locales est prise en charge par l'État, soit à travers les dégrèvements et compensations, soit à travers de la fiscalité nationale transférée.

En premier lieu, l'augmentation substantielle du poids des administrations publiques locales dans la dépense publique globale (au-delà même des transferts de charges liés à la décentralisation) et la hausse concomitante du prélèvement fiscal au niveau local témoignent de la difficulté dans le système actuel de maîtriser la dépense publique et le niveau de prélèvements.

En deuxième lieu, à l'heure actuelle l'État pourvoit à 29,5% du produit voté par les collectivités territoriales de leurs impôts locaux à travers les dégrèvements (15,7 Md€ en 2008, dépense en hausse de 65% depuis 2004), part qui s'est sensiblement accrue depuis 2004 (23%), et les exonérations à hauteur de 3,5 Md€ en 2008 (montant relativement stable), rendant donc le pouvoir fiscal des collectivités locales partiellement virtuel. Cette prise en charge croissante par l'État de la fiscalité locale a créé une distinction entre trois notions qui devraient coïncider, le « produit voté », le « produit payé », le « produit perçu ».

Ainsi que le relevait l'OCDE dans une étude de 2007 « la distinction entre le « produit voté » et le « produit payé » introduit un manque de transparence pour le contribuable et des incitations pour les collectivités à augmenter les taux puisque ces hausses ne sont pas directement supportées par les électeurs. La distinction entre le « produit payé » et le « produit perçu » a permis aux collectivités de percevoir des ressources supérieures à celles payées par les contribuables au titre de l'impôt local. Mais ces ressources pèsent de façon indirecte sur les contribuables puisque les transferts d'État doivent, in fine, être financés et donc l'ont été en partie par des impôts d'État. Au total, les contribuables peuvent avoir l'illusion que le taux de prélèvement n'augmente pas alors que les pressions sont en fait transférées vers les impôts d'État. Le manque de transparence les empêche de connaître le vrai coût des politiques mises en œuvre sur leur territoire et donc de pouvoir juger de leur efficacité »²²⁶. Cette analyse confirme que la discipline fiscale qui aurait pu résulter de la liberté de fixation des taux et de l'élection des assemblées locales, ne s'est pas réellement concrétisée.

Graphique n° 17 : Évolution depuis 1982 du taux de prise en charge par l'État du produit voté de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle

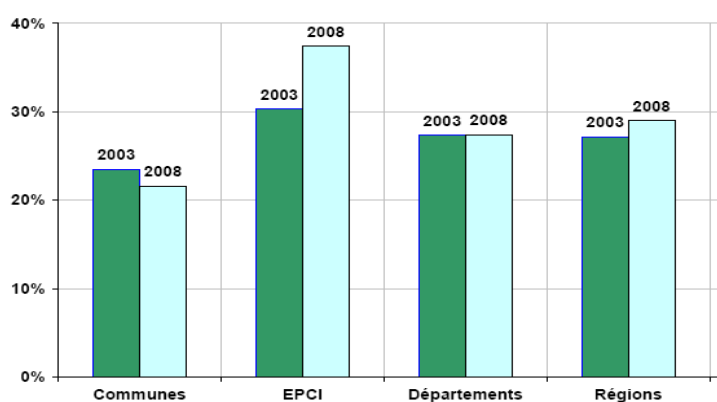


Source : Guy Gilbert et Alain Guengant, *Perspectives et enjeux des finances locales*

²²⁶ Stéphanie Jamet, *Faire face aux défis de la décentralisation en France*, document de travail n°571 du département des affaires économiques, août 2007.

La part de l'État dans le produit de la taxe professionnelle est particulièrement importante et croissante depuis cinq ans : 47% du produit voté en 2008 soit environ 13,3 Md€ (8,5 Md€ en 2004 et 6,1 Md€ en 1995). Cette prise en charge accrue de la fiscalité locale par l'État pose le problème de la responsabilisation des élus locaux qui peuvent, dans ce contexte, augmenter leurs prélèvements de façon relativement indolore pour le contribuable « local ».

Graphique n° 18 : Part de la fiscalité locale prise en charge par l'État



Source : loi de finances pour 2009

En troisième lieu, certains impôts locaux alloués aux collectivités locales – la fiscalité transférée dans le cadre de la décentralisation – s’assimilent davantage à de la fiscalité nationale partagée voire à des quasi-dotations qu’à des impôts locaux, les départements et les régions n’ayant pas de pouvoir sur l’assiette et qu’un pouvoir extrêmement limité sur les taux (pour les régions sur la TIPP). Si ces impôts et taxes concourent effectivement à l’autonomie financière des collectivités locales telle qu’elle est définie par la loi organique, les collectivités ne disposent en réalité que d’une marge de manœuvre extrêmement réduite tant sur l’assiette que sur les taux.

D’autres arguments plaident difficilement en faveur d’un maintien de la fiscalité locale, du moins dans ses contours actuels :

- ◆ L’obsolescence des bases (en raison de l’absence de révision des valeurs locatives depuis 1970 pour le foncier bâti et 1961 pour le foncier non bâti), qui ne prennent pas en compte la valeur réelle des biens. L’abandon en 1992 de la réforme votée en 1990 témoigne de la difficulté à réformer l’assiette de la fiscalité locale en raison des transferts de charges importants qui pourraient résulter d’une actualisation des bases ;

- ♦ Le caractère inéquitable lié à l'absence de révision des bases qui aboutit à taxer plus lourdement les constructions neuves en 1970 ou encore les biens ayant fait l'objet de plusieurs transactions immobilières que les constructions anciennes mais rénovées et avec un niveau de confort équivalent ou supérieur aux constructions des années 1970 ;

Enfin, le taux d'intervention sur la fiscalité locale est sensiblement supérieur au taux moyen sur l'ensemble de la fiscalité, conséquence de la complexité de la législation applicable, du nombre des règles d'exonération et de calcul.

Tableau n° 53 : Taux d'intervention sur les impôts locaux et les impôts nationaux

	Taux d'intervention
Taxes foncières et taxe d'habitation	1,75% (2006)
Taxe professionnelle	1,20% (2002)
Ensemble des impôts gérés par la DGFIP	1,14% (2007)

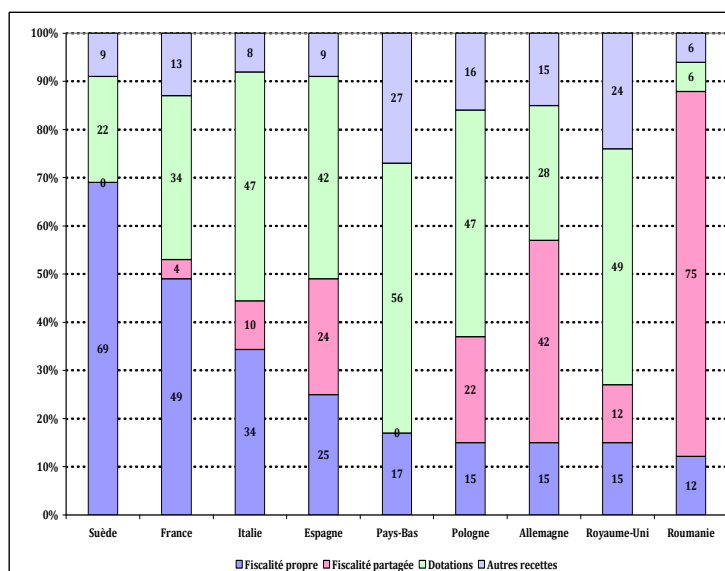
Source : Cour des comptes, rapport Fouquet et projet de loi de finances pour 2009

Ce coût supérieur de gestion de l'impôt résulte pour partie de la complexification croissante de la fiscalité locale. La difficulté rencontrée pour effectuer des réformes en profondeur a abouti à la multiplication de règles dérogatoires et d'aménagements de la fiscalité locale qui en rendent d'autant plus complexes sa gestion.

B - Si l'existence d'une fiscalité locale propre est générale en Europe, elle est rarement prépondérante dans les ressources des collectivités territoriales

Dans les autres États de l'Union européenne, les collectivités territoriales bénéficient toujours de recettes fiscales propres, mais il s'agit rarement de leurs ressources prépondérantes, l'essentiel étant constitué de fiscalité partagée ou de dotations. Seules les collectivités locales de Suède disposent de recettes fiscales propres prépondérantes dans leurs ressources (les collectivités suédoises sont les seules à disposer d'une part de ressources fiscales propres plus importante que les collectivités françaises). A l'inverse, en Espagne ou en Allemagne où les collectivités locales sont pourtant dotées de compétences plus larges que les collectivités françaises, la part de la fiscalité propre est faible.

**Graphique n° 19 : Nature des ressources des collectivités locales dans
neuf États de l'Union européenne**

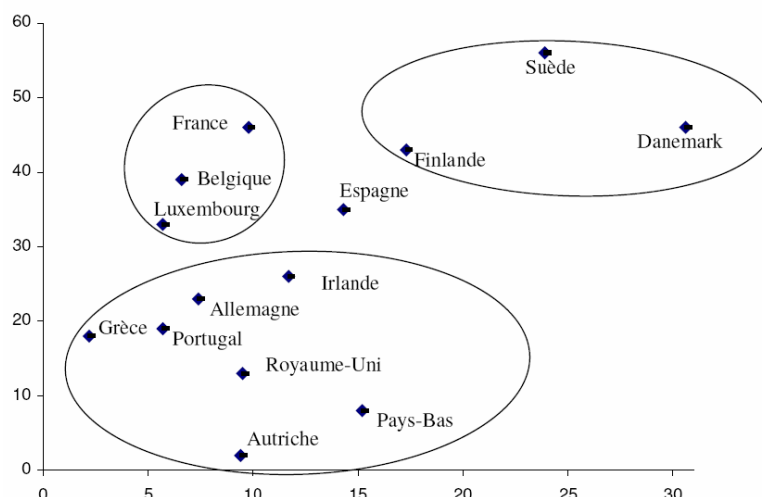


Source : Les collectivités territoriales dans l'Union européenne (Dexia)

Au sein des 27 États de l'Union européenne, la fiscalité propre locale n'est dominante dans l'ensemble des ressources que dans quatre États (la Suède, la France, le Danemark et la Finlande), la fiscalité d'État partagée l'est dans huit (la Belgique, la Slovaquie, l'Allemagne, la Roumanie, l'Autriche, la République tchèque, l'Estonie et la Lituanie), et les dotations constituent les principales ressources au niveau local dans les autres États (dont l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni).

Les collectivités locales disposant d'une part de ressources fiscales propres faible ne sont pas nécessairement celles n'ayant qu'un poids marginal dans la dépense locale. Ainsi les collectivités espagnoles ou néerlandaises assurent une part plus importante de la dépense des administrations publiques que les collectivités locales françaises, tout en disposant d'une autonomie fiscale plus limitée.

Graphique n° 20 : Répartition des États de l'Union européenne en fonction de la marge de manœuvre fiscale du secteur local et du poids financier des collectivités territoriales



Source : Rapport Fouquet (citant une étude réalisée par DEXIA). Part des recettes fiscales propres dans les ressources des collectivités territoriales en abscisse et poids des dépenses du secteur local dans le PIB en ordonnée

C - Des modes alternatifs de financement des collectivités locales peuvent être envisagés qui répondraient aux principales critiques adressées à la fiscalité locale

1 - Un système de financement par partage d'impôts nationaux ou par des dotations...

Dans un scénario de disparition de la fiscalité locale, deux systèmes alternatifs de financement des collectivités territoriales pourraient être envisagés :

- ◆ un système de financement par partage d'impôts nationaux pouvant lui-même se réaliser selon deux modalités distinctes :
 - soit en fixant un montant d'impôt à transférer aux collectivités qui permet de déterminer ensuite le pourcentage du produit de l'impôt national que l'on reverse localement (à l'instar de ce qui est pratiqué en Allemagne notamment pour le financement des Länder, en Espagne sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou la taxe sur la valeur ajoutée ou encore en Finlande) ;

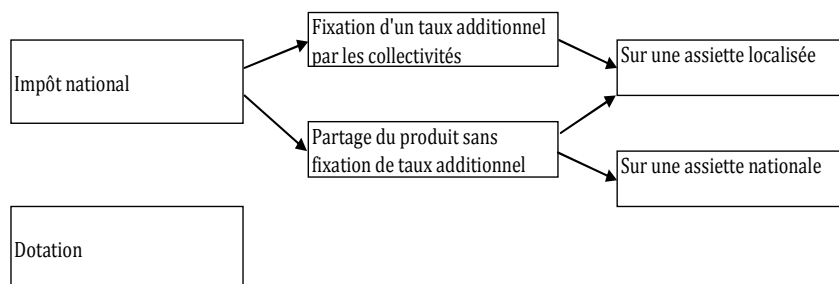
**Tableau n° 54 : Ressources des collectivités territoriales en
Allemagne en 2005**

Länder		Communes et districts	
Nature de l'impôt	Montant	Nature de l'impôt	Montant
Fiscalité propre (20,6 Md€)		Fiscalité propre (33 Md€)	
Impôt sur les véhicules	8,7 Md€	Impôt local sur les entreprises	23,4 Md€
Impôt sur les mutations foncières	4,8 Md€	Impôt foncier	9,1 Md€
Droits de succession	4,1 Md€	Autres impôts locaux (chiens, spectacles, résidences secondaires)	0,5 Md€
Autres impôts (loterie, bières,...)	3 Md€		
Fiscalité partagée (125,4 Md€)		Fiscalité partagée (21,2 Md€)	
Taxe sur la valeur ajoutée (44,8% du produit)	62,6 Md€	Impôt sur le revenu des personnes physiques (15% du produit)	17,7 Md€
Impôt sur le revenu des personnes physiques (42,5% du produit)	54,7 Md€	Taxe sur la valeur ajoutée (2,1% du produit)	2,6 Md€
Impôt sur les bénéfices	8,1 Md€	Impôts sur les intérêts (12% du produit)	0,9 Md€
Dotations de l'État fédéral (49,9 Md€)		Dotations des États fédérés (58 Md€)	

Source : Dexia

- soit en attribuant une part additionnelle d'impôts aux collectivités territoriales en leur permettant de fixer un taux additionnel (mécanisme parfois dénommé « centimes additionnels ») à l'instar de ce qui est pratiqué dans un quelques États européens (en Belgique et en Italie par exemple pour l'impôt sur le revenu, ou au Portugal pour l'impôt sur les bénéfices des entreprises).
- ♦ un système de financement par dotations budgétaires : c'est ce système qui prévaut de façon majoritaire ou prépondérante dans certains États de l'Union européenne (Italie, Espagne, Pologne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande). Ce système peut permettre une meilleure maîtrise de la dépense au niveau local, notamment quand, comme aux Pays-Bas, le volume de la dotation est indexé sur le taux d'évolution des dépenses de l'État. Ce mécanisme de financement par dotation présente aussi l'avantage de produire des effets péréquateurs importants.

**Schéma n° 1 : Systèmes alternatifs de financement
des collectivités territoriales**



Source : CPO

Le montant de la fiscalité locale supprimée devant être pris en charge par une hausse de la fiscalité nationale serait variable selon les hypothèses envisagées :

- ♦ dans un premier scénario où seule la fiscalité directe serait supprimée (à l'exception de la TEOM qui correspond directement au coût d'un service rendu) : le montant à compenser serait alors de 48,3 Md€ (c'est-à-dire la totalité du produit déduction faite des dégrèvements déjà pris en charge par l'État) ;
- ♦ dans un second scénario, toute la fiscalité locale, directe et indirecte serait supprimée : le montant à compenser serait alors de 85 Md€. Toutefois dans ce cas de figure, la fiscalité transférée dans le cadre de la décentralisation serait recentralisée (22,8 Md€) ; le montant à compenser par l'augmentation des impôts nationaux se limiterait donc à 62,2 Md€.

**Tableau n° 55 : Montants de ressources fiscales locales à compenser
par un surcroît de fiscalité nationale (en Md€)**

Impôts et taxes	Produit voté par les collectivités	Montant net à compenser scénario n°1	Montant net à compenser scénario n°2
Fiscalité directe	68,91	48,32	53,22
Taxe d'habitation	15,04	12	12
Taxe sur le foncier bâti	20,04	19,31	19,31
Taxe sur le foncier non bâti	0,84	0,85	0,85
Taxe professionnelle	28,09	16,16	16,16
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4,9	0	4,9
Fiscalité indirecte	32,84	0	32,84
Fiscalité transférée	22,87	0	22,87
Fiscalité non transférée	9,97	0	9,97

Source : CPO d'après les données de l'Observatoire des finances locales

Ces deux scénarios emportent des conséquences importantes en termes d'augmentation des impôts nationaux.

Tableau n° 56 : Valeur d'un point de différents impôts en 2008 et nombre de points nécessaires à la compensation de la fiscalité locale

	CSG	TVA (taux normal)
Valeur d'un point	11,3 Md€	6,5 Md€
Nombre de points nécessaires dans le scénario n°1	4,3	7,4
Nombre de points nécessaires dans le scénario n°2	5,5	9,6

Source : CPO

Le mécanisme de partage de la TVA entre l'État et les collectivités locales a été adopté par l'Allemagne (pour le financement des Länder et des communes, 46,9% du produit de la TVA leur est reversé), par l'Autriche (11,6% des recettes), par la Belgique (pour le financement des communautés), par l'Espagne (2,9% du produit de la TVA pour le financement des communes et des provinces), ou la République tchèque (au bénéfice des communes et des régions).

Le partage d'un impôt large assis sur le revenu des personnes physiques est également répandu, par exemple en Allemagne (57,5% du produit), en Autriche, en Espagne, en Hongrie, en Pologne ou encore en République tchèque.

2 - ... qui permettrait de répondre aux principales critiques adressées à la fiscalité locale

Un système de financement des collectivités locales par l'impôt national (par le partage d'impôts ou par des dotations) permettrait *a priori* un financement équitable des services publics locaux sur l'ensemble du territoire national entre contribuables d'une même collectivité et entre contribuables de collectivités différentes (même si le niveau de services publics rendus sera différent entre collectivités). Il ferait ainsi disparaître les iniquités liées à l'obsolescence des valeurs locatives et à la disparité des taux d'imposition et aurait un effet péréquisiteur fort entre collectivités.

Un tel système présenterait sans doute également l'avantage de faciliter la maîtrise des prélèvements obligatoires et de la dépense publique en obligeant l'État et les collectivités territoriales à s'accorder sur un taux de progression de la dépense publique. Le volume de la dotation transférée aux collectivités locales pourrait ainsi être indexé sur l'évolution globale des dépenses de l'État comme aux Pays-Bas.

Enfin, son coût de gestion serait très vraisemblablement plus faible que celui actuellement constaté (sauf peut-être dans un système d'imposition locale additionnelle où il conviendrait de localiser les assiettes imposables) et se limiterait au coût de la répartition par collectivité de la fraction d'impôt national, ou de la répartition des dotations : les coûts liés à l'établissement de l'assiette, au calcul des taux et à la gestion des dégrèvements disparaîtraient. Le pilotage en serait facilité et la lisibilité serait accrue pour le contribuable.

Un système de financement intégral par l'impôt national présente toutefois des avantages et des inconvénients différents selon que l'on procède à une répartition d'un produit national entre collectivités ou que l'on octroie aux collectivités locales la possibilité de fixer un taux additionnel aux taux nationaux.

Si la deuxième solution (les « centimes additionnels ») permet aux collectivités de bénéficier d'un pouvoir de taux, et donc d'une autonomie fiscale accrue par rapport à un système de partage d'une ressource nationale, elle présente l'inconvénient de rendre plus floue la frontière entre impôts d'État et impôts locaux encourt les mêmes critiques que l'absence de spécialisation des impôts locaux et aboutirait à recréer une forme de concurrence verticale.

Il serait paradoxal de mettre en place un système où l'impôt national serait partagé avec les collectivités locales suite à une réforme visant à l'inverse plutôt à spécialiser la fiscalité locale. Il se recréerait alors un phénomène de concurrence verticale avec les effets négatifs qui sont présentés *supra*.

Elle priverait partiellement l'État d'éventuels efforts de maîtrise de sa fiscalité dans la mesure où les collectivités territoriales pourraient parallèlement accroître leurs prélèvements. Elle aurait également des effets péréquateurs entre collectivités moins forts dans la mesure où l'application des taux porterait sur une assiette localisée, à la différence d'un système de partage de l'impôt national qui ne suppose pas nécessairement la localisation de l'assiette. Elle rendrait plus incertain le montant des ressources des collectivités en le faisant évoluer en fonction des variations de l'assiette taxable.

Dans la mesure où l'autonomie fiscale ne serait plus un principe de premier ordre dans le cadre d'une telle réforme, le partage du produit d'un impôt national est donc pour ces raisons, sans doute préférable au système d'une taxation additionnelle au niveau local.

Par rapport à un système de fiscalité partagée, le financement par des dotations présente l'avantage pour les collectivités locales de ne pas les rendre dépendantes des fluctuations du rendement de l'impôt et leur procure donc une certaine visibilité sur leurs ressources (sauf dans l'hypothèse où les modalités de calcul ou d'indexation de la dotation sont modifiées chaque année). Il évite également d'avoir éventuellement à réévaluer chaque année la part du produit national de l'impôt pour l'ajuster au montant devant être transféré. Il est également sans doute moins coûteux à gérer dans la mesure où l'État répartit déjà un certain nombre de dotations (dont la DGF) entre collectivités.

3 - Cette réforme se heurte cependant à des obstacles importants à court terme

Les scénarios de financement intégral des collectivités territoriales par l'impôt national (directement, ou indirectement via des dotations) présentent toutefois des inconvénients importants qui rendent leur concrétisation à court terme délicate.

Si la solution d'un financement plus poussé, voire intégral des collectivités par un système de dotation budgétaire ou d'impôts d'État partagés aurait le mérite de la simplicité et de l'équité elle ne s'inscrit toutefois pas dans la tendance récente de l'évolution de l'organisation des collectivités locales (modification de l'article 72-2 de la Constitution : *« 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 »* et dispositions de la loi du 29 juillet 2004 qui détermine ce que sont ces ressources propres²²⁷), même si juridiquement, des impôts d'État partagés constituent une ressource propre locale à partir du moment où la loi détermine une fraction du taux par collectivité. L'autonomie financière n'implique donc pas nécessairement une autonomie fiscale.

Le rapport BELOT estimait que diminuer l'autonomie fiscale des départements alors que leurs dépenses sont largement contraintes *« tendrait à les transformer en services déconcentrés de l'État, sans marge de manœuvre réelle, que ce soit sur les recettes ou sur les dépenses »*. Toutefois il est légitime de se demander si l'essentiel pour les

²²⁷ Aux termes de l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004, constituent des « ressources propres », celles 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 ».

élus locaux n'est pas de savoir quelles politiques publiques ils peuvent mettre en œuvre ce qui nécessite de disposer de recettes stables à moyen terme et identifiables par le citoyen, plutôt que d'être destinataires de ressources fiscales propres.

Un tel mécanisme contribuerait à figer des inégalités entre collectivités, sauf à procéder à une redéfinition collectivité par collectivité du besoin de ressources établi sur des bases objectives.

Enfin, le poids de la fiscalité locale, même s'il est déjà supporté partiellement par de l'impôt national (dégrèvements sur la fiscalité locale directe), supposerait un relèvement significatif des impôts nationaux induisant des effets de transferts entre ménages et entre entreprises (même si *in fine* les impôts payés par les entreprises sont toujours supportés par les ménages), et surtout au sein de chacun de ces deux types de contribuables. Les effets redistributifs ne seraient par ailleurs pas les mêmes selon que l'on procèderait à une compensation de la suppression de fiscalité locale par une hausse de la CSG ou de la TVA.

L'ÉQUITÉ ET LA FISCALITÉ LOCALE

Sommaire

Introduction

CHAPITRE I

La fiscalité locale, qui repose à plus des deux tiers sur des assiettes ayant une composante foncière dont l'évaluation est obsolète, n'entretient qu'un lien ténu avec les capacités contributives des redevables

- I. La fiscalité locale se caractérise par une charge très variable pour les contribuables et un prélèvement tendanciellement régressif par rapport aux revenus..... 397
- II. Par nature, l'assiette de la fiscalité locale, principalement foncière et fondée sur des critères parfois désuets, ne tient compte qu'à la marge des capacités contributives..... 404
- III. Faute d'être suffisamment tenues à jour, les valeurs locatives cadastrales sont devenues obsolètes, entraînant des transferts de charges anti-redistributifs 412

CHAPITRE II

La dispersion du potentiel fiscal entre collectivités, malgré des efforts croissants de péréquation, entraîne une distribution très inégale des ressources et *in fine* une répartition sous-optimale de la dépense publique locale

- I. La ressource fiscale est très inégalement répartie, surtout entre communes, à cause d'une assiette dispersée et d'une carte communale émietlée..... 422
- II. les disparités inéquitables qui affectent les ressources fiscales locales induisent une répartition sous-optimale de la dépense publique locale..... 436
- III. Les mécanismes existants de péréquation portent sur des volumes financiers importants et croissants mais les disparités entre collectivités ne sont corrigées qu'à moitié 445

CHAPITRE III

Différents scénarios d'évolution peuvent être envisagés pour renforcer l'équité de la fiscalité locale

- I. Le *statu quo*, parce qu'il laisserait s'aggraver la situation actuelle, n'est pas une option... 462
- II. La fiscalité locale peut être amplement réformée dans le cadre de ses principes directeurs actuels..... 464
- III. Accroître les financements par dotations ou attribution de parts de produits fiscaux nationaux constitue l'option à la fois la plus radicale et potentiellement la plus structurante en termes d'équité..... 483

Introduction

L'équité fiscale est définie par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dont l'article 13 dispose que la « contribution commune doit être également répartie entre les citoyens, *en raison de leurs facultés* ». Cette définition renvoie à la notion d'équité verticale, qui implique la prise en compte des facultés contributives des contribuables dans la détermination de la charge fiscale qui leur est imposée. En d'autres termes, il est équitable que les foyers les plus riches, par leur revenu ou par leur patrimoine, soient soumis à des prélèvements fiscaux supérieurs.

La fiscalité locale doit être également appréhendée sous l'angle de l'équité horizontale. Cette dernière réclame, quelle que soit la collectivité où résident les contribuables locaux, qu'ils puissent accéder à des services publics d'égale qualité lorsqu'ils sont soumis à une égale pression fiscale. Autrement dit, le prix (fiscal) des services publics locaux ne saurait, sans créer de situation inéquitable, être très contrasté sur le territoire.

Cette approche, qui sous-tend les réflexions présentées dans ce rapport, conduit à privilégier l'examen de la situation des citoyens, c'est-à-dire des ménages.

La fiscalité professionnelle locale fait certes l'objet de critiques dont certaines se rapprochent à certains égards des critiques relatives à la fiscalité des particuliers : elle est partiellement déconnectée des facultés contributives des entreprises (leur bénéfice) et exerce une pression fiscale inégale selon les secteurs économiques. Cette réalité s'appréhende toutefois mieux sous l'angle de l'efficacité économique, entravée par les distorsions que la fiscalité locale professionnelle peut engendrer, que sous celui de l'équité²²⁸.

Le partage de la charge fiscale locale entre ménages et entreprises peut certes, dans une certaine mesure, être considéré comme un enjeu d'équité : l'ensemble des agents économiques bénéficiant de biens publics locaux doit contribuer à leur financement. Pour autant, il est

²²⁸ Par exemple, selon quel critère peut-on juger équitable ou inéquitable que le secteur industriel soit, en proportion de la valeur ajoutée qu'il crée dans l'économie française, surtaxé par la taxe professionnelle, par comparaison avec le secteur des services ? Cette situation peut engendrer des distorsions nuisibles à la bonne allocation des facteurs de production, mais il est difficile de la caractériser sur le plan de la justice.

difficile, sur le strict plan de l'équité, d'aller au-delà de cette affirmation générale. En outre, le partage de la charge fiscale réelle, c'est-à-dire la répartition de l'incidence fiscale, au-delà de l'assujettissement juridique de tel ou tel type de contribuable, est très difficile à apprécier, les entreprises pouvant répercuter sur les ménages (salariés, clients) tout ou partie de leur imposition.

Les principes directeurs de la fiscalité locale en France, principalement assise sur des assiettes foncières, n'ont pas été conçus, historiquement, de manière à maximiser l'équité du prélèvement. Juger cette fiscalité à l'aune de son équité consiste donc à l'évaluer au regard de critères qui, dans une large mesure, lui sont originellement étrangers. Pour autant, l'intention du législateur d'aujourd'hui n'est pas d'ignorer les facultés contributives des redevables. Ainsi la taxe d'habitation a-t-elle fait l'objet de nombreux ajustements visant à mieux tenir compte des revenus des contribuables et la taxe foncière, si elle demeure pour l'essentiel un impôt réel, se justifie en partie par le lien théorique existant entre la qualité du logement possédé et le niveau de vie du contribuable.

L'analyse économique met en évidence l'existence d'un arbitrage entre efficacité et équité dans la recherche d'un système fiscal optimal. Au niveau local, la conciliation des deux objectifs et la poursuite de l'équité sont plus difficiles encore qu'au niveau national :

- La mobilité des contribuables empêche, plus qu'au niveau national, la mise en place de politiques fiscales redistributives. Une fiscalité trop fortement liée aux capacités contributives, c'est-à-dire, pour les ménages, à leur revenu ou à leur patrimoine, conduirait, par le mécanisme du « vote avec les pieds », à une intensification de la ségrégation géographique par niveau de richesse ;
- La fiscalité locale ne peut avoir pour objectif d'opérer une redistribution d'ampleur des richesses, car elle agit à une échelle trop réduite. Schématiquement, les « pauvres » des collectivités riches risqueraient alors d'être traités plus favorablement que les « riches » de collectivités pauvres, alors que leur niveau de vie est voisin ;
- La raison d'être de la fiscalité locale est notamment d'assurer la coïncidence la plus étroite possible entre l'aire de diffusion des biens publics et l'aire à l'intérieur de laquelle l'impôt est levé pour financer ces derniers. Cette coïncidence est destinée à assurer la correspondance entre le prix payé (fiscalité locale) et le bien public obtenu en échange, afin que l'électeur/contribuable local soit responsabilisé et puisse

exprimer ses préférences quant au niveau adéquat de dépense publique locale. Or, la correspondance entre l'impôt et le service rendu en échange peut être contradictoire avec la volonté de garantir l'adéquation de l'impôt avec les capacités contributives.

A ces arbitrages s'ajoute la possible contrariété entre les deux dimensions de l'équité. L'équité verticale, qui requiert des assiettes fiscales le plus en lien possible avec les capacités contributives, peut être en conflit avec l'équité horizontale, qui exige des assiettes harmonieusement réparties sur le territoire. En effet, les assiettes représentatives des capacités contributives (revenus, bénéfices) tendent à être géographiquement plus concentrées que les assiettes foncières actuellement prédominantes.

Ces considérations amènent à assigner un objectif limité à la fiscalité locale. L'équité ne saurait constituer le principe directeur d'organisation de la fiscalité locale. L'équité verticale ne peut consister qu'en la correction des situations extrêmes : il s'agit d'éviter qu'un contribuable modeste ne paie une part disproportionnée de son revenu en taxe d'habitation, de réduire les cas où la taxation foncière est déconnectée de la valeur réelle du bien ou du terrain occupé, etc. Il ne saurait s'agir d'organiser localement une fiscalité redistributrice de richesses.

Le présent rapport souligne dans un premier temps la relative déconnexion de la fiscalité locale avec les capacités contributives des ménages, en raison des principes directeurs de la fiscalité directe locale et des lacunes qui ont caractérisé leur mise en œuvre. Le rapport s'attache ensuite à décrire les inégalités que la fiscalité locale engendre entre citoyens en fonction de leur collectivité de résidence, selon que cette dernière est fiscalement plus ou moins dotée. Enfin, différents scénarios d'évolution du financement des collectivités locales sont envisagés en dernière partie, afin d'en renforcer l'équité verticale et horizontale

Chapitre I

La fiscalité locale, qui repose à plus des deux tiers sur des assiettes ayant une composante foncière dont l'évaluation est obsolète, n'entretient qu'un lien ténu avec les capacités contributives des redevables

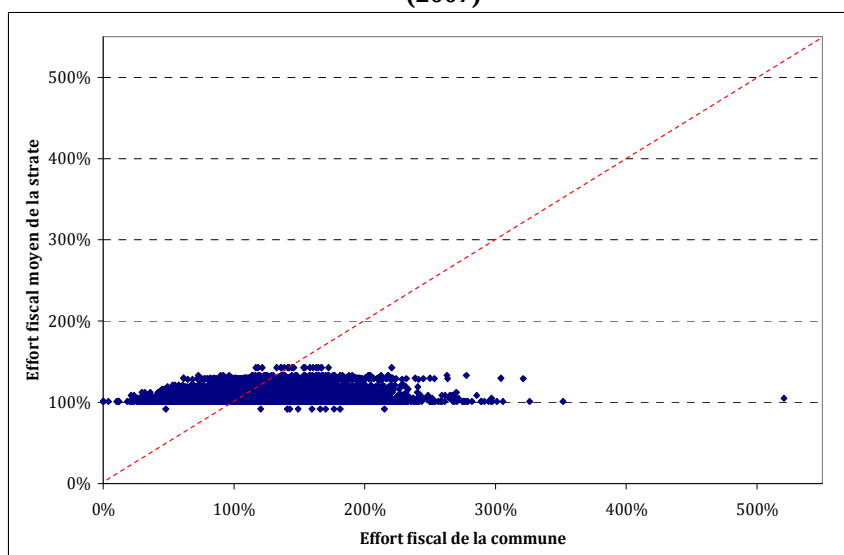
I - La fiscalité locale se caractérise par une charge très variable pour les contribuables et un prélèvement tendanciuellement régressif par rapport aux revenus

A - La pression fiscale est très hétérogène selon le lieu de résidence des contribuables mais ce constat est la conséquence logique de l'autonomie fiscale des collectivités

La pression fiscale, que l'on peut mesurer au travers du taux d'effort fiscal²²⁹, varie fortement entre collectivités. Par exemple, au niveau communal, les taux d'effort des ménages s'échelonnent en métropole entre 0 % et 521 %. Le graphique n°1 illustre la dispersion des taux d'effort, à la fois globalement (le nuage de points est horizontalement étalé) et au sein de chaque strate démographique (les points sont éloignés de la droite rouge).

²²⁹ Recettes constatées de la fiscalité directe locale rapportées aux recettes qu'aurait procurées l'application des taux moyens nationaux aux bases locales.

Graphique n° 1 : Disparités dans la pression fiscale communale (2007)



Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO

Cette situation découle des diverses politiques de taux mises en œuvre par les collectivités, ce qu'illustre le tableau 1 pour le niveau départemental. Les taxes foncières sont celles dont les taux sont plus dispersés : le taux moyen du dernier quart des départements est supérieur de 79 % au taux moyen du premier quart pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et de 54 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Quoique plus concentrés, les taux de taxe d'habitation varient entre des valeurs extrêmes éloignées l'une de l'autre (2 % à 12 %).

Tableau n° 1 : Dispersion des taux d'imposition de la fiscalité directe locale départementale (2008)

	TH	TFPB	TFPNB	TP
Moyenne	7,9	11,9	32,0	9,2
Ecart-type	1,8	4,1	20,2	2,7
Ecart-type rapporté à la moyenne	22,4%	34,3%	63,0%	28,8%
Quartile 1 (I)	6,7	9,1	20,2	7,6
Quartile 3 (II)	9,0	14,0	36,2	10,7
Rapport interquartile (II/I)	1,3	1,5	1,8	1,4
Minimum	2,2	0,0	0,0	0,0
Maximum	11,7	26,0	119,3	15,5

Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO

La situation est comparable à l'échelle régionale. Les taux de taxes foncières y sont également les plus dispersés, avec un rapport du simple au double entre le quart des départements où la TFNB est la plus légère et le quart de ceux où la TFNB est la plus lourde.

Tableau n° 2 : Dispersion des taux d'imposition de la fiscalité directe locale régionale (2008)

	TFPB	TFPNB	TP
Moyenne	3,4	7,1	3,0
Ecart-type	1,1	3,6	0,7
Ecart-type rapporté à la moyenne	31,8%	50,8%	23,0%
Quartile 1 (I)	2,7	4,8	2,5
Quartile 3 (II)	4,1	9,2	3,5
Ecart interquartile (II/I)	1,5	1,9	1,4
Minimum	1,0	0,0	1,7
Maximum	5,3	15,4	4,2

Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO.

B - Les impôts locaux tendent à être régressifs par rapport aux revenus

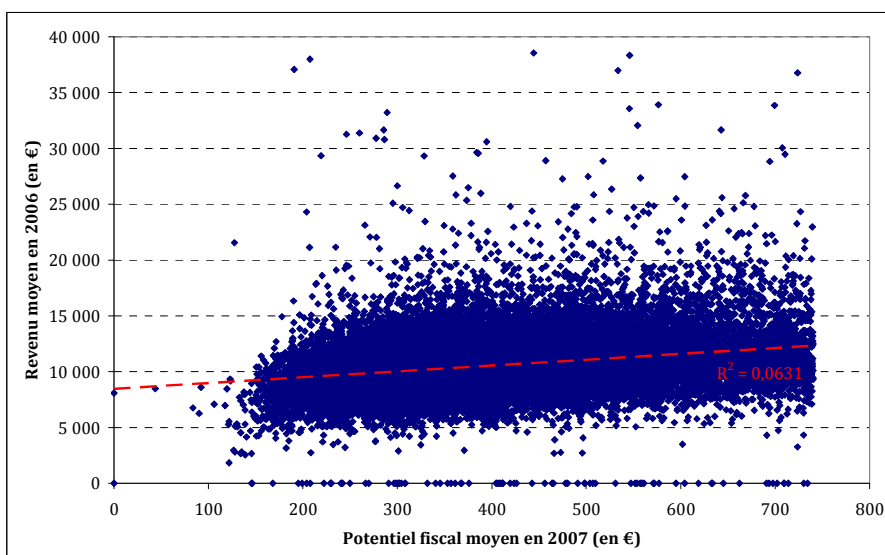
Comme l'illustre le graphique n° 2, la corrélation entre le revenu moyen des habitants²³⁰ et le potentiel fiscal²³¹ des communes est quasi nulle (le coefficient de détermination R^2 est de 0,06²³²). Le montant des prélèvements fiscaux ne dépend presque pas du revenu perçu par les contribuables locaux. Les impôts directs locaux sont donc largement insensibles aux facultés contributives.

²³⁰ Le graphique exploite les revenus imposables moyens au titre de l'année 2006.

²³¹ Le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes (article L. 2334-4 du Code général des collectivités territoriales).

²³² Le coefficient de détermination R^2 sert à mesurer la qualité d'une corrélation statistique entre deux variables x et y. Il est le carré du rapport de la covariance entre x et y au produit des écarts-types empiriques. Le coefficient est compris entre 0 et 1. Plus le coefficient est proche de 0, plus les deux variables sont indépendantes.

Graphique n° 2 : Lien entre potentiel fiscal et revenu des habitants (2007)



Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO.

En outre, la fiscalité directe locale tend à être régressive par rapport au revenu. L'examen de la situation des redevables de la taxe d'habitation le montre.

Les nombreux dispositifs destinés à personnaliser la taxe d'habitation (plafonnement par rapport au revenu²³³, abattements pour charges de famille appliqués à la résidence principale²³⁴, exonérations et dégrèvements en faveur des contribuables modestes²³⁵, prélèvement additionnel sur les bases d'impositions élevées²³⁶) ont certes permis de la rendre globalement progressive pour la moitié la plus pauvre des contribuables locaux (centiles 1 à 50). Cependant, comme l'illustre le graphique n° 3, les contribuables les plus modestes (ceux des 6 premiers centiles) demeurent ceux qui subissent le prélèvement le plus lourd. Les contribuables du 6^e centile, premier centile pour lequel le revenu fiscal de référence moyen est non nul, acquittaient en 2008 57 % de leurs revenus en taxe d'habitation²³⁷. Alors que les revenus fiscaux de référence

²³³ Art. 1414 A du Code général des impôts (CGI).

²³⁴ Art. 1411 du CGI.

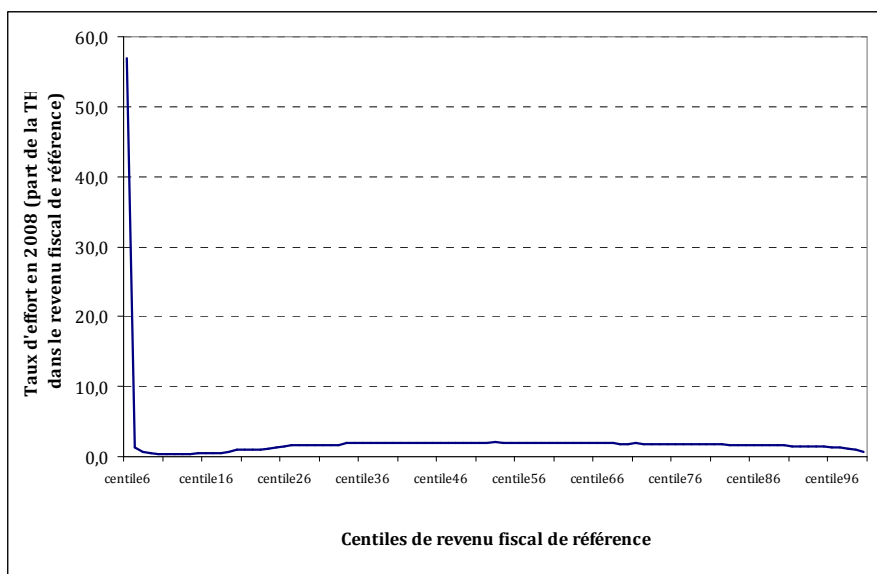
²³⁵ Art. 1414 du CGI.

²³⁶ Art. 1641-I-3 du CGI.

²³⁷ Avant application éventuelle du bouclier fiscal.

s'échelonnent au sein du 6^e centile entre 0 € et 730 €, avec une moyenne de 30 €, la cotisation moyenne de taxe d'habitation en 2008 s'élevait à 17 €²³⁸.

**Graphique n° 3 : Taxe d'habitation en proportion du revenu
(centiles 6 à 100) – année 2008**

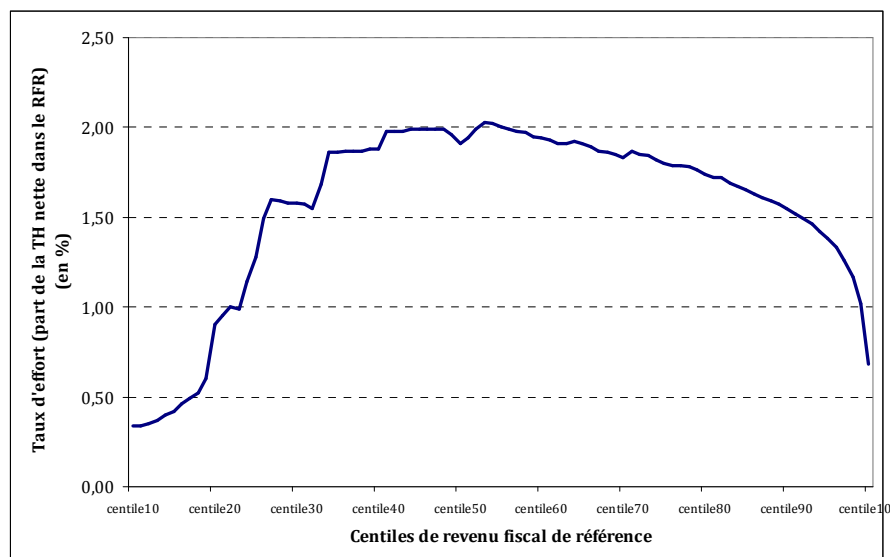


Source : Direction générale des finances publiques

Par ailleurs, comme le met en évidence le graphique 4, concentré sur les centiles 10 à 100, le taux de prélèvement devient régressif pour la moitié la plus riche des foyers fiscaux : le centile le plus riche des contribuables locaux est soumis à un taux de prélèvement (0,68 % du revenu) plus de 80 fois inférieur à celui du 6^e centile.

²³⁸ Ce résultat s'explique par les effets déclinants du plafonnement de la taxe d'habitation par rapport aux revenus (cf. *infra*) et par l'exclusion des assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) du bénéfice de ce plafonnement.

**Graphique n° 4 : Taxe d'habitation en proportion du revenu
(centiles 10 à 100) – année 2008**



Source : Direction générale des finances publiques

Il est matériellement impossible de procéder à la même simulation s'agissant des taxes foncières. Deux indices laissent toutefois à penser que ces dernières sont elles mêmes largement insensibles aux capacités contributives des redevables :

- Quoique frappant une population différente (les propriétaires), les taxes foncières obéissent à peu près aux mêmes règles d'assiette que la taxe d'habitation et certains dispositifs favorables aux contribuables modestes propres à la taxe d'habitation (plafonnement par rapport au revenu) n'ont pas d'équivalent pour les taxes foncières ;
- Les taxes foncières sont le déclencheur du bouclier fiscal pour beaucoup des contribuables qui sont éligibles à ce dernier. En 2008, 8 715 bénéficiaires du bouclier fiscal (soit 59 % d'entre eux) étaient à la fois exonérés d'impôt sur le revenu²³⁹ et non assujettis à l'ISF. Cela signifie que les taxes foncières représentaient environ le tiers de leur revenu²⁴⁰. Si le nombre

²³⁹ Les 8 715 contribuables cités ici sont ceux dont le revenu annuel est inférieur à 3 750 €.

²⁴⁰ La CSG (taux de 7,5 % par hypothèse) et la taxe d'habitation (taux moyen de 21,6 % en 2008) conduisant alors le contribuable à atteindre le seuil de 50 % déclenchant le bouclier fiscal.

de contribuables concernés est faible en proportion du nombre total des redevables des taxes foncières (28 millions d'avis d'imposition émis en 2008), et si le bouclier fiscal joue un rôle correcteur pour éviter les taux d'imposition les plus élevés, ce constat n'en demeure pas moins révélateur du taux d'effort important que les taxes foncières peuvent faire peser sur les contribuables modestes.

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) peuvent également se révéler plus pénalisants pour les ménages aux revenus modestes ou incertains que pour la moyenne des redevables. Contrairement à d'autres impositions du patrimoine comme l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ou les droits de mutation à titre gratuit, les DMTO ne prennent pas en compte la situation du contribuable et taxent la transaction à un taux proportionnel, quel que soit son montant.

Dans ces conditions, les DMTO ont contribué, dans la période de hausse des prix de l'immobilier, à aggraver l'éviction des ménages les plus modestes et des primo-accédants du marché de l'acquisition, parce qu'ils ont accéléré l'augmentation des coûts liés à l'achat immobilier. En outre, les DMTO représentent une perte sèche pour les ménages en difficulté qui auraient à revendre leur bien pour rembourser leur prêt²⁴¹. Ils désincitent à ce titre les ménages aux revenus modestes ou incertains, qui pourraient se trouver dans cette situation, à accéder à la propriété.

Enfin, les DMTO peuvent soulever un enjeu d'équité horizontale : à niveau de revenu et situation familiale identiques, ils pénalisent, parmi les contribuables propriétaires de leur logement, ceux qui sont contraints à une mobilité géographique. Ils peuvent donc altérer pour eux les conditions de l'arbitrage entre location et accession à la propriété, alors que ce choix patrimonial est plus libre pour les ménages sédentaires.

Les équivalents étrangers des DMTO apparaissent, en comparaison, moins défavorables aux ménages modestes. Les achats de résidences principales font souvent l'objet de mesures d'allègement (Italie, Belgique) et, dans certains pays comme au Royaume-Uni, le taux applicable augmente avec la valeur du bien.

²⁴¹ Les ménages conservant longtemps la propriété de leur bien peuvent amortir les DMTO dans le temps.

II - Par nature, l'assiette de la fiscalité locale, principalement foncière et fondée sur des critères parfois désuets, ne tient compte qu'à la marge des capacités contributives

A - Les assiettes foncières prédominent dans la fiscalité directe locale

L'ensemble des impôts directs locaux reposent, totalement ou partiellement, sur une assiette foncière. La taxe d'habitation, les taxes foncières et leurs taxes annexes (en particulier la taxe d'enlèvement des ordures ménagères) ont pour unique assiette les valeurs locatives cadastrales²⁴². La taxe professionnelle (de même que la contribution économique territoriale qui la remplacera à compter de 2010) repose en partie sur ces dernières. La taxe professionnelle (TP) est également assise sur les équipements et biens mobiliers (EBM) des entreprises assujetties et la future contribution économique territoriale inclura une cotisation assise sur la valeur ajoutée, mais l'assiette foncière est à l'origine de 18 % des recettes de l'actuelle TP et environ 34 % des recettes prévues de la future contribution économique territoriale.

Au total, 67,3 % des recettes fiscales et 37,1 % des recettes totales des collectivités territoriales en 2007 proviennent d'impôts dont l'assiette est totalement ou partiellement foncière²⁴³.

La prédominance des assiettes foncières dans la fiscalité locale peut se justifier rationnellement. Les assiettes foncières sont en effet peu mobiles (limitant l'exposition des collectivités à la concurrence fiscale) et peu fluctuantes (assurant aux recettes des collectivités, moins diverses que celles de l'État, une certaine stabilité). Ces deux qualités sont parmi celles que les théories du fédéralisme fiscal²⁴⁴ préconisent pour la fiscalité locale. En outre, les valeurs foncières des biens sont influencées par la densité des services publics localement offerts si bien que la taxation des

²⁴² Loyer que le bien est susceptible de produire à la date de la dernière révision générale réalisée par l'administration fiscale, compte tenu du niveau moyen des loyers en vigueur dans la commune à la même date.

²⁴³ *Les collectivités territoriales en chiffres*, DGCL, 2009.

²⁴⁴ Cf. notamment Tiébaut, 1956 ; Musgrave, 1983 et 2000 ; Broadway *et al.* 2000 ; Dafflon *et al.* 2008.

assiettes foncières est une façon de faire contribuer les citoyens locaux à proportion des services publics dont ils jouissent²⁴⁵.

Les assiettes foncières ont donc été privilégiées en France, comme c'est le cas d'une majorité de pays européens. En dehors des systèmes de partage de produits d'impôts nationaux, peu d'États assoient la fiscalité locale sur les revenus, que ce soit sous la forme d'impôts locaux spécifiques (Danemark, Belgique, Suède), ou sous la forme de « centimes additionnels » prélevés par les collectivités à la marge des impôts nationaux sur le revenu (Belgique). Hormis Malte, tous les pays de l'Union européenne taxent les assiettes foncières des ménages (sauf l'Irlande) et des entreprises (sauf la Suède) et les impôts fonciers représentent une part généralement élevée des recettes fiscales locales (Royaume-Uni, Pays-Bas, Estonie), quand elles n'en constituent pas la totalité (Irlande).

Le choix des assiettes foncières, s'il repose sur des justifications solides, implique nécessairement de renoncer à une prise en compte fidèle des revenus.

B - Le choix des valeurs locatives – plutôt que vénales – pour fonder l'assiette foncière avantage les propriétaires de biens spacieux et onéreux

Au-delà du choix de principe en faveur des assiettes foncières, les modalités retenues en France pour les calculer accentuent leur biais régressif par rapport au revenu.

Encadré n° 1 : Modalités de calcul de la valeur locative cadastrale des locaux

L'évaluation est assurée par l'administration à partir des caractéristiques du local qui ont été déclarées par le propriétaire en 1970, date de la dernière révision générale, et, pour tous les immeubles et aménagements postérieurs à cette date, à partir des données contenues dans les permis de construire ou communiquées par les redevables. L'évaluation est établie sous le contrôle des communes, chaque changement ou nouvelle évaluation étant soumis à la commission communale des impôts directs (CCID) présidée par le maire.

²⁴⁵ Cette idée repose sur l'hypothèse que les enchères des acheteurs potentiels d'un actif immobilier ou foncier intègrent la valeur qu'ils accordent aux biens publics locaux. Soumis à des conditions restrictives (perfection du marché, homogénéité des préférences des acheteurs), ce phénomène de capitalisation foncière est partiellement confirmé par l'observation des marchés immobiliers (cf. Guengant, 1992).

Les modalités de valorisation des locaux varient selon l'appartenance du local à l'un des trois groupes suivants : les locaux d'habitation ou à usage professionnel, les locaux commerciaux et biens divers, les établissements industriels.

1) Les locaux d'habitation et à usage professionnel

Il s'agit des locaux qui ne sont pas des locaux agricoles, ni commerciaux, ni artisanaux, ni industriels. Ce sont principalement les logements et les locaux utilisés par les professions libérales.

La loi prévoit le classement de ces locaux en 8 catégories allant de médiocre (catégorie 8) à somptueux (catégorie 1). Ces catégories, qui peuvent être complétées par des catégories intermédiaires, sont représentées dans chaque commune par un local dit de référence.

Le loyer constaté pour chacun de ces locaux de référence en 1970 a permis de définir un tarif communal au m². Le tarif de la catégorie dans laquelle le local est classé, multiplié par la surface²⁴⁶, permet de déterminer la valeur locative cadastrale.

2) Les locaux commerciaux et biens divers

Ce groupe comprend les locaux affectés à un usage commercial (boutiques, magasins, ateliers, dépôts...) les bureaux, les locaux utilisés par les administrations publiques, les organismes publics ou semi-publics, les biens divers tels que les hôtels, les cinémas et les hôpitaux.

Les valeurs locatives de ces locaux sont évaluées :

- à partir des baux, s'il en existait au 1^{er} janvier 1970 (méthode concernant 4 % des locaux commerciaux) ;
- à défaut de bail, par comparaison avec un local type (méthode appliquée à 93 % des locaux commerciaux) ;
- si aucune des deux méthodes précédentes n'est possible, par voie d'appréciation directe (3 % des locaux).

3) Les établissements industriels

La méthode d'évaluation des établissements industriels est différente selon leur régime d'imposition :

- méthode comptable pour les entreprises soumises au régime réel d'imposition. La valeur locative est déterminée par application d'un taux d'intérêt à la valeur historique inscrite au bilan ;
- méthode particulière pour les entreprises soumises au régime du micro BIC. La valeur locative est déterminée selon les règles applicables aux locaux commerciaux.

²⁴⁶ La surface prise en compte s'écarte de la surface réelle car elle intègre des correctifs liés à la catégorie du bien, son équipement, son confort, sa situation et son état d'entretien.

D'abord, la méthode de calcul de la superficie des locaux est conçue pour réduire l'amplitude entre les locaux les plus petits et les plus grands. Partant du constat que les petits logements bénéficient de loyers plus élevés au m² que les logements de taille supérieure, le législateur a souhaité que cette réalité soit prise en compte dans la formule de calcul de la valeur locative cadastrale.

C'est pourquoi les premiers mètres carrés d'un logement sont pondérés d'un coefficient très supérieur à celui qui est affecté aux mètres carrés suivants²⁴⁷. L'amplitude des superficies ainsi calculées, prises en compte pour la détermination de la valeur locative cadastrale, est donc inférieure à l'amplitude des superficies réelles, ce qui réduit la charge fiscale pesant sur les logements les plus grands. La valeur locative cadastrale au m² est ainsi, à l'image de la valeur locative réelle qu'elle a vocation à refléter, une fonction décroissante de la superficie.

La valeur locative cadastrale au m² est également une fonction décroissante de la valeur vénale du bien. Une étude du marché immobilier de Rennes²⁴⁸ montre ainsi que le ratio « valeur locative cadastrale/valeur vénale » décroît lorsque la valeur vénale augmente. Il en résulte un taux d'imposition régressif par rapport à la valeur vénale des biens : dans l'échantillon examiné²⁴⁹, le ratio « valeur locative cadastrale / valeur vénale » varie de 4 %, pour les biens les moins onéreux, à moins de 0,5 % pour les biens plus onéreux.

La régressivité de l'imposition foncière par rapport aux valeurs vénales, avantageuse pour les occupants et les propriétaires des biens les plus onéreux, n'est pas la conséquence d'une formule de calcul mal paramétrée mais du choix de principe en faveur des valeurs locatives pour asseoir l'imposition foncière locale. En effet, la dégressivité du ratio « valeur locative / valeur vénale » correspond à la réalité observable sur le marché immobilier : le taux de capitalisation (ratio « loyer / valeur vénale ») décroît lorsque la taille et le prix du bien augmentent²⁵⁰. Les valeurs locatives cadastrales ne font que refléter cette réalité.

²⁴⁷ Par exemple, pour une maison individuelle de catégorie 1 (catégorie des biens qualifiés par le Code général des impôts de « nettement somptueux »), les 20 premiers mètres carrés sont affectés d'un coefficient de 3, les suivants d'un coefficient de 0,9, jusqu'à un plafond.

²⁴⁸ *Taxe foncière et valeur vénale des propriétés bâties*, Marc Baudry, Alain Guengant, Sophie Larribeau et Matthieu Leprince, Caisse des dépôts et consignations, 2003.

²⁴⁹ 1 826 mutations de maisons entre 1994 et 2001.

²⁵⁰ Dans l'étude précitée, le taux de capitalisation varie de 7,7% pour les biens de petite taille à 0,9% pour les biens de taille supérieure.

C - Subsidiairement, les valeurs locatives cadastrales sont déterminées sur la base de critères en partie dépassés et dont les effets peuvent être anti-redistributifs

Au-delà du choix de principe, les méthodes d'estimation des valeurs locatives cadastrales se fondent sur des critères parfois en décalage avec les facteurs actuels qui influent sur la valeur des biens. Le classement du logement dans une catégorie générale (il en existe huit²⁵¹ du plus insalubre au plus luxueux, chacune ayant un tarif propre) se fonde sur des facteurs qui traduisent à certains égards une vision datée du confort : largeur des escaliers, présence de « pièces d'hygiène », nombre de « postes d'eau courante », tapis d'escalier, paliers ne desservant pas plus de deux logements... En outre, certains « éléments de confort » identifiés par le Code général des impôts (annexes III et IV) sont convertis en mètres carrés supplémentaires (« équivalences superficielles ») pour déterminer la superficie prise en compte dans le calcul de la valeur locative cadastrale. Ainsi l'eau courante vaut 4 m², une baignoire en vaut 5 et un vide-ordures 3.

Encadré n° 2 : Caractéristiques des immeubles prises en compte pour définir la valeur locative cadastrale

La méthode d'évaluation repose sur un certain nombre de paramètres relatifs à la consistance du bien et à son environnement :

- l'appartenance à une zone géographique qui détermine le barème des tarifs au m² (valeur locative moyenne au m² constatée lors de la dernière révision générale) ;
- le classement dans une catégorie de logement, de 1 à 8, par ordre croissant de qualité architecturale, de qualité de la construction et de confort du bien, qui détermine le tarif appliqué au m² ;
- la superficie du bien, qui est pondérée pour revaloriser les petites surfaces et limiter ainsi l'écart entre les petites et les grandes superficies ;
- l'état d'entretien, pris en compte par un correctif appliqué à la superficie pondérée (calculée à l'étape précédente) ;
- la situation particulière (exposition, proximité d'espaces verts...) et la situation générale (proximité du centre-ville, tranquillité du quartier...) du bien, prises en compte au moyen de coefficients de situation ;
- la présence d'un ascenseur ;
- la présence d'éléments de confort tels que l'eau courante, le gaz, l'électricité, une salle de bain, qui sont convertis en m² additionnels (par le système dit des « équivalences superficielles »).

²⁵¹ Des catégories intermédiaires peuvent toutefois être intercalées entre ces catégories principales.

Les éléments pris en compte pour le calcul de la valeur locative cadastrale sont, pour beaucoup, des caractéristiques désormais presque généralisées à l'ensemble des logements d'habitation (eau courante, WC intérieurs...). Ils ne constituent donc plus des facteurs discriminants dans la formation de la valeur des biens et conduisent à rapprocher des logements que d'autres critères, plus conformes aux facteurs contemporains de la formation des prix, comme l'étage²⁵² ou la vue, pourraient différencier plus nettement. Par ailleurs, certains éléments pris en compte dans le calcul de la valeur locative sont plutôt caractéristiques d'immeubles de construction récente (présence d'ascenseur, cages d'escalier plus larges...) et peuvent conduire à sous-estimer la valeur des logements dans l'ancien²⁵³.

D - Les nombreux dispositifs mis en place pour personnaliser les impôts locaux ont accru leur complexité mais n'annulent pas le caractère régressif de la fiscalité locale

Les impôts directs locaux pesant sur les ménages ont fait l'objet de nombreux ajustements, sous forme de dépenses fiscales, visant à tenir compte notamment du niveau de revenu, de l'âge et de l'état de santé des contribuables. Les dépenses fiscales les plus coûteuses concernent la taxe d'habitation, les plus nombreuses concernent les taxes foncières.

- La taxe d'habitation est plafonnée par rapport au revenu. Sous condition de ressources (cf. tableau 3), les contribuables sont dégrévés de leur cotisation de TH pour la partie excédant 3,44 % de leur revenu fiscal de référence (réduit d'un abattement lié au nombre de parts de quotient familial). Le montant total des dégrèvements accordés en 2008 à ce titre est de 2,2 Md€ ;

²⁵² L'étage élevé n'est aujourd'hui que faiblement valorisé. Tous les logements situés au-delà du 2nd étage bénéficient uniformément, s'ils sont desservis par un ascenseur, d'une majoration de 5 % de leur surface (cf. art. 324 S de l'annexe III du Code général des impôts).

²⁵³ Cet effet est renforcé du fait de l'absence de mise à jour satisfaisante des bases, les améliorations de l'habitat dans l'ancien étant imparfaitement pris en compte dans l'assiette des impôts.

Tableau n° 3 : Conditions de revenu à remplir pour bénéficier en 2009 du plafonnement de TH (revenus de 2008)

Nombre de parts du foyer fiscal	Plafond de revenu fiscal de référence 2008	Abattement à déduire du revenu
1	23 133 €	5 018 €
1,5	28 538 €	6 068 €
2	32 791 €	7 819 €
2,5	37 044 €	9 368 €
3	41 297 €	10 818 €
par demi-part supplémentaire	+ 4253 €	+ 2 565 €

Source : code général des impôts

- D’autres dispositifs de personnalisation de la TH reposent sur des dépenses fiscales d’un montant important. Les deux principaux sont l’exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste (1,2 Md€ en 2008) et le dégrèvement d’office en faveur des bénéficiaires du RMI (367 M€ en 2008) ;
- Les taxes foncières font l’objet d’aménagements en faveur des contribuables modestes (dont l’exonération des contribuables modestes et âgés à la TFPB, pour 290 M€ en 2008), des zones d’aménagement prioritaire (dont un abattement spécial pour les immeubles en zone urbaine sensible, à la TFPB, pour 92 M€ en 2008) et de certaines professions (dont une exonération des parts départementale et régionale de TFPNB des terres agricoles, pour 266 M€ en 2008).

Outre les dépenses fiscales compensées par l’État, d’autres peuvent facultativement être mises en œuvre par les collectivités territoriales. C’est notamment le cas de l’abattement à la base de la TH, soit général, soit pour les contribuables à faible revenu, soit pour les contribuables handicapés ou dépendants.

Au-delà de ces dispositions générales, les situations particulières peuvent être traitées par des dégrèvements gracieux accordés sur demande par les services déconcentrés de la DGFIP. Les dégrèvements gracieux se sont montés en 2008 à 27,7 M€ pour les TF et à 36,6 M€ pour la TH (voir tableaux n°4 et 5).

Tableau n° 4 : Dégrèvements ordonnancés en 2008 au titre des taxes foncières (hors contentieux)

Types de dégrèvements	Montant des dégrèvements (en €)
Dégrèvements (de droit) des cotisations inférieures à 12 €	775
Dégrèvements (de droit) des contribuables âgés et de condition modeste	23 061 930
Dégrèvements (de droit) des jeunes agriculteurs et des agriculteurs victimes de pertes de récoltes	39 892
Dégrèvements gracieux sur le principal	27 650 986
Dégrèvements gracieux sur les pénalités	4 449
Total des dégrèvements ordonnancés (hors contentieux)	50 758 032

Tableau n° 5 : Dégrèvements ordonnancés en 2008 au titre de la taxe d'habitation (hors contentieux)

Types de dégrèvements	Montant des dégrèvements (en €)
Dégrèvement des cotisations inférieures à 12 €	25 969
Dégrèvements en faveur des contribuables de condition modeste	30 006 779
Dégrèvements en faveur de contribuables dont la TH est plafonnée en fonction du revenu	24 961 939
Dégrèvements gracieux sur le principal	36 579 754
Dégrèvements gracieux sur les pénalités	236
Dégrèvements gracieux accordés au titre de la TH sur les logements vacants	20 082
Total des dégrèvements	91 594 759

Source : Direction générale des finances publiques

Les dépenses fiscales introduites pour personnaliser les TH et TF ont permis d'alléger la charge fiscale des contribuables les plus modestes. La comparaison entre les législations en vigueur en 2009 et en 1999 souligne cette évolution positive en matière de taxe d'habitation. L'application, en 2009, de la législation de 1999 générerait un taux d'imposition environ trois fois supérieur pour le 6^e centile de la population par rapport au taux constaté²⁵⁴. En 2008, plus de 50 % des contribuables n'acquittaient pas la taxe à taux plein, dont 20 % de contribuables ne payant aucune taxe.

²⁵⁴ Source : Direction générale des finances publiques.

Pour autant, même en matière de taxe d'habitation, impôt local pourtant le plus personnalisé, le taux d'imposition des ménages des centiles les plus pauvres demeure élevé et la moitié la plus riche des foyers fiscaux est soumise à des taux dégressifs.

Cela tient, pour les ménages les plus modestes, au déclin progressif des effets du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu. Afin de réduire la sensibilité de la dépense fiscale aux décisions prises par les collectivités, le plafonnement est calculé par référence aux taux en vigueur en 2000²⁵⁵ et aux abattements facultatifs locaux en vigueur en 2003. La hausse des taux constatée depuis 2000 et la réduction des abattements locaux depuis 2003 se traduisent par une élévation du taux de prélèvement sur les ménages les plus modestes, au-delà du plafond théorique à 3,44 % du revenu. Le reste à charge résultant, pour les contribuables, de la hausse des taux de taxe d'habitation depuis 2000 se montait en 2007 à environ 450 M€, soit un quintuplement depuis 2002.

Le plafonnement est appelé à s'appliquer à un nombre croissant de contribuables en remplacement du dégrèvement d'office accordé aux titulaires du RMI, la loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ayant prévu la suppression progressive de ce dernier dispositif²⁵⁶.

III - Faute d'être suffisamment tenues à jour, les valeurs locatives cadastrales sont devenues obsolètes, entraînant des transferts de charges anti-redistributifs

A - L'absence de révision générale depuis 1970 entraîne des transferts de charges implicites entre contribuables

La lourdeur de la procédure de calcul des valeurs locatives cadastrales ne permet pas d'envisager un renouvellement annuel du calcul. La loi du 18 juillet 1974 prévoit :

²⁵⁵ « A compter de 2001, le montant du dégrèvement prévu au I est réduit d'un montant égal au produit de la base nette imposable au profit des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale par la différence entre le taux global de taxe d'habitation constaté dans la commune au titre de l'année d'imposition et ce même taux global constaté en 2000 » (article 1414 A du CGI).

²⁵⁶ Elle prévoit toutefois un dégrèvement intégral pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence est nul.

- une révision générale tous les six ans, impliquant l'analyse des marchés immobiliers locaux et la mise à jour subséquente des tarifs ;
- une actualisation tous les trois ans, destinée à prendre en compte les évolutions locales des loyers ;
- une revalorisation tous les ans, selon des taux adoptés en loi de finances.

Aucune révision générale n'a été menée à bien depuis 1970 pour le foncier bâti, 1961 pour le foncier non bâti. La révision générale préparée par l'administration fiscale entre 1990 et 1992, en application de la loi du 30 juillet 1990, n'a jamais été intégrée dans les rôles d'imposition en raison des importants transferts de charges qu'elle aurait impliqués. Une seule actualisation a été adoptée, en 1980. En somme, seules les revalorisations annuelles ont été régulièrement mises en œuvre à compter de 1981 mais elles s'appliquent ainsi à une assiette périmée.

Tableau n° 6 : Historique des révisions générales

Propriétés bâties	Propriétés non bâties
1887-1889	1910-1911
1899-1900	1948
1909-1910	1961
1924-1925	
1943	
1970	

Source : « La révision des bases cadastrales, la réforme impossible ? » in *Gestion et Finances publiques*, Monique Saliou, novembre 2009

Les tarifs de 1970, encore en vigueur, ne reflètent plus la réalité actuelle du marché immobilier. Ainsi, l'étude précitée relative au marché immobilier de Rennes souligne la faiblesse de la corrélation entre les valeurs locatives cadastrales issues de la révision de 1970 et les valeurs vénales récemment constatées lors des transactions sur le marché. En particulier, les biens de faible valeur paraissent largement surestimés par les valeurs locatives cadastrales.

Une étude réalisée en 2008 par la DGFIP, à partir des données des opérations de ventes réalisées entre 2003 et 2007 et des données foncières des locaux au titre de 2007, met en évidence que les biens dont la valeur vénale est la plus éloignée de la valeur locative cadastrale sont ceux situés dans les catégories extrêmes (catégorie 1, 2, 7 et 8). Il est probable que l'écart s'explique, pour les catégories 7 et 8, par la non prise en compte d'améliorations apportées aux habitations insalubres depuis 1970 et, pour les catégories 1 et 2, par les modalités de calcul de la valeur locative cadastrale, qui avantagent les locaux spacieux et onéreux.

Cette obsolescence de l'assiette entraîne implicitement des transferts de charges entre contribuables. Les immeubles de construction récente, notamment ceux abritant des habitations à loyer modéré, présentent de nombreux « éléments de confort » tels que ceux convertibles en « équivalences superficielles », mais la dégradation des biens et la détérioration de l'environnement urbain de certains de ces immeubles n'ont pas été pris en compte dans leur valeur locative cadastrale, qui s'en trouve surestimée. Au contraire, l'étalement de l'habitat, qui dynamise le marché immobilier des communes périurbaines, est ignoré par les tarifs de 1970, qui sous-estiment ainsi la valeur des biens non urbains, notamment pavillonnaires. La rénovation des logements anciens n'a pas été intégralement prise en compte ni la désaffectation pour les zones où l'activité économique, vivace en 1970, a dé péri. Pour les biens commerciaux, certains centres à la périphérie des villes sont surtaxés compte tenu de la baisse de leur valeur depuis 1970, par opposition à certains commerces de centres-villes réaménagés (rues piétonnes, centres historiques).

Les simulations réalisées lors de la révision générale, inaboutie, de 1990-1992 mettaient en évidence les transferts de charges importants qui seraient intervenus si la révision générale avait été intégrée aux rôles d'imposition (cf. tableau 7). 12 % des locaux soumis à la TFPNB auraient vu leur cotisation accrue de plus de 50 %, de même que 7 % des locaux soumis à la taxe d'habitation. Ces transferts peuvent s'analyser, en creux, comme les effets anti-redistributifs implicites actuellement à l'œuvre du fait de l'obsolescence des bases.

Tableau n° 7 : Ampleur des transferts de charges qui auraient résulté de la révision générale de 1990-1992

Taxe	Part des locaux dont la cotisation...				
	diminue de plus de 50 %	diminue de 5 % à 50 %	reste stable (-5 % à +5 %)	augmente de 5 % à 50 %	augmente de plus de 50 %
TFPB	1 %	28 %	21 %	38 %	12 %
TH	1 %	39 %	22 %	31 %	7 %
TP	1 %	12 %	51 %	25 %	11 %

Source : Rapport sur les finances locales, Direction générale des collectivités locales, Direction du Budget, Direction de la législation fiscale, mars 2002

Les transferts se seraient notamment opérés au détriment des propriétaires privés et des habitants de communes rurales ou périurbaines, à l'avantage des bailleurs sociaux²⁵⁷ et des urbains. Ils se seraient également opérés, en matière de foncier non bâti, à l'avantage des terrains à usage agricole, surtaxés par rapport à l'évolution de leur valeur locative depuis 1970.

La révision, si elle avait été intégrée aux rôles, aurait par ailleurs produit des effets redistributifs, au détriment des contribuables les plus aisés, au bénéfice des plus modestes (voir tableau n°8).

Tableau n° 8 : Évolution des cotisations moyennes de taxe d'habitation en cas de révision générale (en 1990)

Tranche de revenu net imposable (en F)	Évolution de la cotisation moyenne en cas de révision générale
50 000 et moins	-2,7 %
50 001 à 100 000	-1,5 %
100 001 à 200 000	+ 0,9 %
200 001 à 400 000	+ 5,6 %
Plus de 400 000	+ 15,9 %
Ensemble	+1,1 %

Source : *Rapport au Parlement sur les conséquences de la loi du 30 juillet 1990, Direction générale des impôts et service de la législation fiscale, 1992*

Si l'obsolescence des bases engendre une situation inéquitable entre contribuables, elle est également source d'injustice entre collectivités. Les concours financiers de l'État, en particulier les dotations de péréquation, sont pour une part attribués en tenant compte du potentiel fiscal. Or, ce dernier, parce qu'il est fondé sur les bases cadastrales, tend à sous-estimer le potentiel réel des collectivités dont l'assiette foncière s'est appréciée depuis 1970.

En outre, l'absence de mise à jour des bases prive la fiscalité foncière locale de son fondement théorique. Cette dernière repose en effet sur l'idée de capitalisation foncière, c'est-à-dire sur l'hypothèse que les valeurs foncières des biens évoluent en fonction des services publics (transports, écoles, espaces verts...) offerts dans leur voisinage, si bien que la taxation foncière serait une taxation proportionnée aux services publics consommés par les contribuables. Une assiette obsolète ne permet pas de maintenir ce lien entre les services publics offerts aux contribuables et l'impôt local qu'ils sont appelés à acquitter. Cette

²⁵⁷ Les transferts de charges évalués à l'époque ne tenaient pas exclusivement à l'évolution du marché immobilier entre 1970 et 1990 mais aussi à l'introduction, dans la méthode utilisée en 1990, de certaines adaptations dans le calcul de la valeur locative cadastrale des HLM.

situation peut être jugée inéquitable à l'aune du principe d'équivalence (correspondance entre l'imposition et le service public consommé).

Les assiettes foncières font l'objet de mises à jour plus fréquentes dans les autres États européens. A titre d'exemple, elles sont annuelles au Portugal et aux Pays-Bas, quinquennales au Royaume-Uni, sexennales en Suède. Le cas de la France n'est toutefois pas unique. La dernière révision générale des bases date de 1964 en Allemagne (1935 pour l'ex-Allemagne de l'Est) et de 1941 au Luxembourg.

B - Les autres mécanismes de mise à jour des bases ont été inégalement mis en œuvre, au prix de situations inéquitables entre contribuables

Malgré l'absence de révision générale depuis 1970, il serait excessif d'affirmer que l'assiette foncière des impôts locaux est demeurée figée. Outre les constructions nouvelles, les services fiscaux ont eu la responsabilité de tenir à jour les bases, compte tenu de leur connaissance des évolutions affectant les logements.

La portée de ces changements opérés par les services fiscaux (reclassement dans une autre catégorie, ajouts d'équivalences superficielles nouvelles...) est toutefois limitée par l'impossibilité de modifier, hors d'une révision générale, les tarifs employés pour le calcul des valeurs locatives, et par la faiblesse des pouvoirs dévolus à l'administration.

Les services fiscaux sont principalement informés de l'évolution du parc mobilier par les permis de construire, qui leur sont signifiés par le ministère chargé de l'équipement, et par les déclarations auxquelles sont tenus les nouveaux propriétaires, neuf mois au plus tard après la délivrance du permis de construire. Les modifications intérieures du bien et les constructions non soumises à permis de construire (leur périmètre a été étendu par le décret du 5 janvier 2007) ne font l'objet d'aucun signalement obligatoire à l'administration fiscale.

Par ailleurs, l'administration ne dispose pas d'un droit de visite lui permettant de constater l'évolution de la consistance des biens et les contribuables n'ont pas le devoir de répondre aux demandes de renseignements que l'administration peut leur adresser²⁵⁸.

Les services fiscaux sont enfin chargés de procéder à des vérifications sélectives de locaux (VSL), logement par logement, afin de constater – sans pouvoir exercer de droit de visite – l'amélioration de l'habitat. Ces vérifications ne font pas l'objet d'un suivi statistique national. Les données recueillies auprès de trois directions des services fiscaux (DSF) (Eure-et-Loir, Nord-Pas-de-Calais et Paris-Est) pour les besoins du présent rapport laissent à penser que les VSL n'ont qu'une portée modeste, ainsi que la Cour des comptes l'avait noté dans son rapport public pour 2009²⁵⁹.

Par exemple, en Eure-et-Loir, les différentes sources d'information de la DSF, dont les VSL, ont permis le reclassement de 789 locaux en 2008, soit 0,3 % des locaux d'habitation du département. La plus importante opération de vérifications des dix dernières années, conduite entre 2004 et 2006, avait alors concerné 3,3 % des logements du département sur l'ensemble de la période.

Une difficulté juridique supplémentaire entrave l'action de l'administration : les changements de caractéristiques physiques ou d'environnement ne peuvent être pris en compte, selon le Code général des impôts²⁶⁰, que lorsqu'ils entraînent une variation de plus de 10 % de la valeur locative²⁶¹.

L'assiette est donc désormais en large partie obsolète, indépendamment même des tarifs locatifs issus de la révision générale de 1970. Dans certains cas, les caractéristiques prises en compte pour la taxation des logements ne correspondent plus à leurs caractéristiques

²⁵⁸ Même si les pratiques locales sont diverses, les services fiscaux adressent généralement un questionnaire aux nouveaux propriétaires lors de mutations. Cependant, la réponse à ce questionnaire n'étant pas obligatoire, le taux de retour et la fiabilité des informations déclarées sont faibles, notamment s'agissant des professionnels (syndics, gestionnaires de biens...). L'expérimentation, depuis 2008, d'un « livret foncier » que les notaires font remplir aux nouveaux acquéreurs pour informer l'administration de l'évolution de la consistance des biens, mutation après mutation, s'est soldée par un échec (faible taux de réponse, fiabilité douteuse des informations) et par la décision d'abandonner l'expérimentation.

²⁵⁹ *L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État*, rapport public pour 2009, Cour des comptes.

²⁶⁰ Article 1517.

²⁶¹ La jurisprudence du Conseil d'État précise en outre que la condition des 10% doit être appréciée par nature de changement (physique et d'environnement) et non de façon globale.

réelles. Ainsi, même si l'amélioration de l'habitat se traduit progressivement par le recul des logements de catégories 7 et 8 (cf. tableau 9 pour le département d'Eure-et-Loir), théoriquement les plus délabrés, ces catégories demeurent anormalement représentées (6,9 % des logements d'habitation en France en 2007), comme signalé par le rapport public de la Cour des comptes pour 2009. En outre, l'examen des fichiers de taxation révèle certaines invraisemblances. Par exemple, d'après les fichiers de la direction spécialisée des impôts (DSIP) pour Paris et l'Île-de-France, 24 appartements du 17^e arrondissement de Paris, dont la superficie excède 80 m², seraient encore dépourvus de toilettes et 88 appartements du 12^e arrondissement, pourtant supérieurs à 50 m² et équipés de l'eau courante, seraient encore privés de salle d'eau, de douche, de baignoire et de WC (cf. tableau 10).

Tableau n° 9 : Évolution de la structure des appartements en Eure-et-Loir (1997-2008)

Catégorie (par ordre croissant de confort)	Nombre de locaux		Part de chaque catégorie dans le total des locaux (en %)		Evolution 1997/2008
	1997	2008	1997	2008	
1 à 25	3	2	0,00	0,00	-33,33%
3,3M et 3x	4 052	4 994	3,25	3,36	23,25%
4	8 585	10 969	6,88	7,39	27,77%
4M et 4x	5 965	8 052	4,78	5,43	34,99%
5	21 252	27 975	17,04	18,86	31,63%
5M et 5x	29 773	37 348	23,88	25,18	25,44%
6	47 725	54 549	38,27	36,78	14,30%
6M et 6x	788	1 117	0,63	0,75	41,75%
7	5 837	3 086	4,68	2,08	-47,13%
7M et 7x	12	3	0,00	0,00	-75,00%
8	683	182	0,54	0,12	-73,35%
Total	124 675	148 277	100	100	18,93%

Source : Direction des services fiscaux d'Eure-et-Loir

Les méthodes d'actualisation des assiettes, hors révision générale, sont à l'origine d'injustices entre contribuables. Au-delà du problème général posé par le décalage entre les assiettes taxées et la réalité du bien, les méthodes de mise à jour peuvent engendrer des distorsions à l'avantage :

- des propriétaires et occupants de biens anciens qui ont été réhabilités mais sans que les réaménagements aient exigé la délivrance d'un permis de construire, au détriment des biens de construction récente dont l'administration connaît les caractéristiques exactes *via* les permis de construire ;

- des propriétaires et occupants de biens ayant connu peu de mutations, au détriment des biens ayant fait l'objet, à l'occasion de nombreuses mutations, de questionnaires adressés aux acquéreurs, et dont l'administration connaît les caractéristiques (sous réserve que les acquéreurs successifs aient fait des déclarations exactes) ;
- des biens gérés par des professionnels (comme les syndics) qui, connaissant le droit, s'abstiennent parfois de répondre aux demandes de renseignement de l'administration fiscale, faisant échec à la mise à jour de l'assiette.

Chapitre II

La dispersion du potentiel fiscal entre collectivités, malgré des efforts croissants de péréquation, entraîne une distribution très inégale des ressources et *in fine* une répartition sous-optimale de la dépense publique locale

Les inégalités de potentiel fiscal entre collectivités, liées à la répartition territoriale des assiettes taxables, soulèvent une double difficulté :

- en termes d'équité tout d'abord, car elles mettent en cause le droit de chaque citoyen à accéder, où qu'il soit, à un service public d'égale qualité pour un niveau donné de pression fiscale ;
- en termes d'efficacité ensuite, car la dépense publique locale est proportionnée au « pouvoir d'achat » plus ou moins élevé, des collectivités, au lieu de répondre aux besoins et/ou aux préférences des contribuables locaux.

Le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle de 2003, prévoit l'instauration, par la loi, de dispositifs « destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». La Constitution ne précise toutefois pas le degré d'égalité à atteindre ni l'étalon à l'aune duquel comparer les collectivités entre elles. L'objectif même de cette égalité n'est pas explicite²⁶².

²⁶² La jurisprudence du Conseil constitutionnel n'a pas contribué à donner une portée contraignante au principe constitutionnel, en jugeant dans une décision du 17 juillet 2003 qu'il « a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière » et qu'il « n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation ».

I - La ressource fiscale est très inégalement répartie, surtout entre communes, à cause d'une assiette dispersée et d'une carte communale émiettée

A - Le potentiel fiscal et les recettes fiscales sont très inégalement répartis sur le territoire

En 2007, le potentiel fiscal par habitant varie, en France métropolitaine, du simple au double²⁶³ entre régions, du simple au quadruple²⁶⁴ entre départements. L'écart entre la première commune métropolitaine au potentiel fiscal non nul et celle au plus fort potentiel fiscal²⁶⁵ est environ de un à mille. Cet écart double si l'on inclut les départements et régions d'outre-mer dans le calcul.

Tableau n°10 : Dispersion du potentiel fiscal par habitant des collectivités de France métropolitaine (2007)

Potentiel fiscal par habitant	Communes	Départements	Régions
Moyenne (en €)	496,8	458,3	112,2
Ecart-type (en €)	515,8	120,3	44,0
Ecart-type rapporté à la moyenne	103,8%	26,2%	39,2%
Quartile 1 (en €) (I)	302,9	395,1	92,2
Quartile 3 (en €) (II)	541,3	487,9	109,4
Rapport interquartile (II/I)	1,8	1,2	1,2

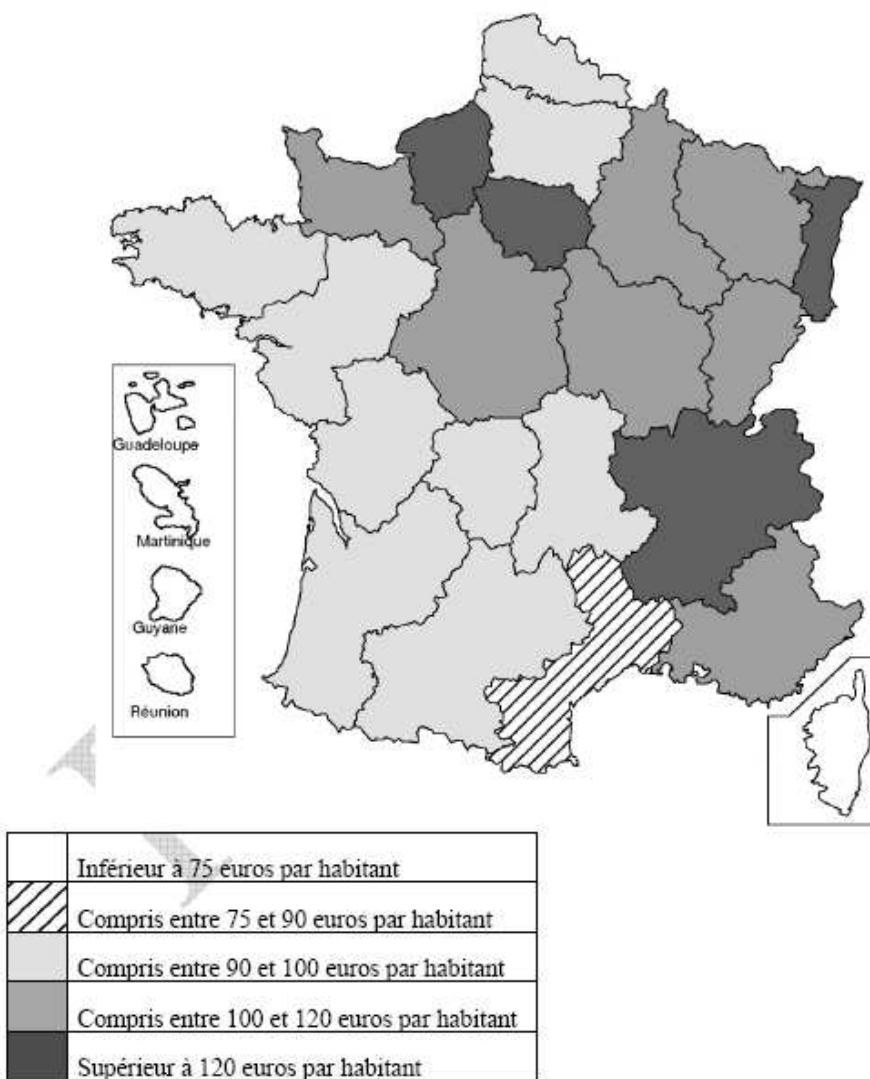
Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO

²⁶³ Au triple si l'on prend en compte les départements et régions d'outre-mer.

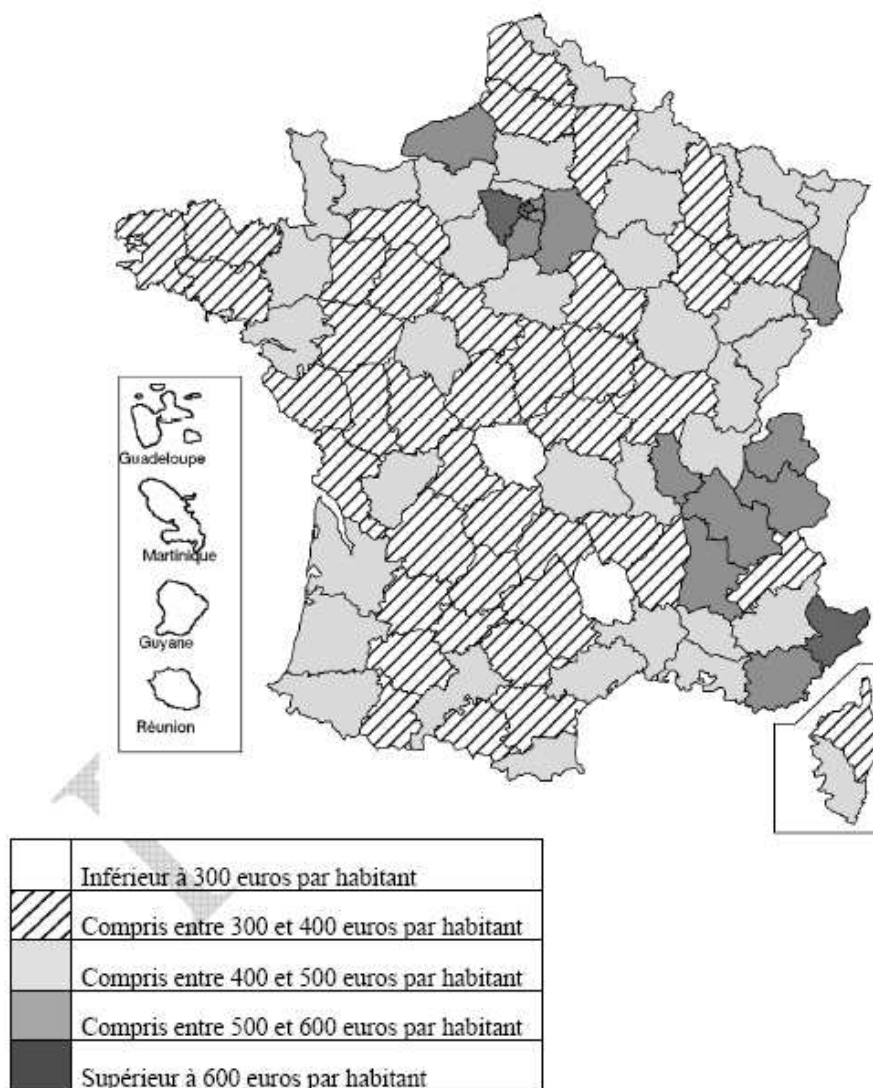
²⁶⁴ Au quintuple si l'on prend en compte les départements et régions d'outre-mer.

²⁶⁵ Omonville-la-petite, commune du département de la Manche, accueillant sur son territoire l'usine de retraitement de la Hague.

Graphique n° 5 : Potentiel fiscal des régions



Source : Rapport d'information sur l'efficacité péréquatrice des dotations versées aux collectivités territoriales, Commission des lois de l'Assemblée Nationale, Manuel Aeschlimann, 2009.

Graphique n° 6 : Potentiel fiscal des départements

Source : Rapport d'information sur l'efficacité péréquatrice des dotations versées aux collectivités territoriales, Commission des lois de l'Assemblée Nationale, Manuel Aeschlimann, 2009.

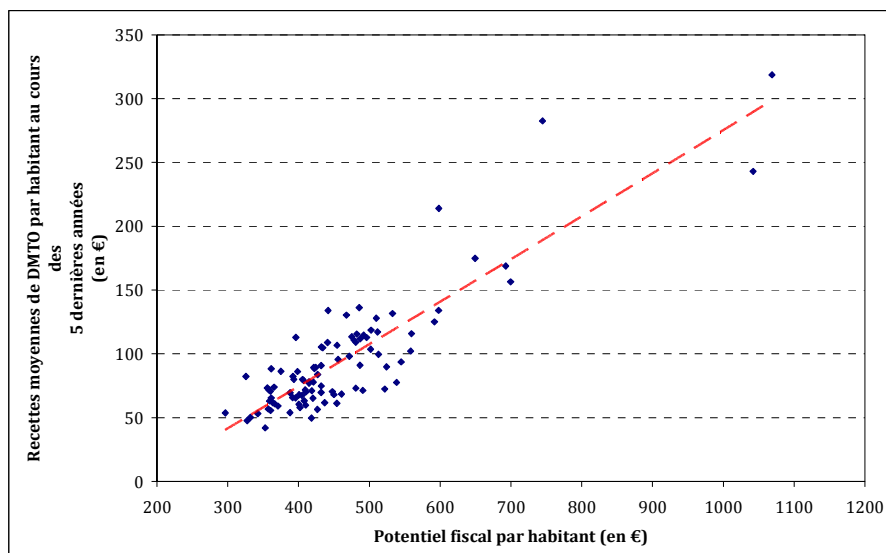
Ces inégalités de potentiel fiscal engendrent à leur tour des inégalités dans la distribution du produit fiscal entre collectivités. La dispersion des recettes de la fiscalité directe locale est légèrement plus égalitaire que celle des potentiels fiscaux, l'effort fiscal étant généralement plus soutenu dans les collectivités au faible potentiel fiscal.

Tableau n° 11 : Dispersion des recettes de la fiscalité directe locale des collectivités de France métropolitaine (2008)

	Communes	Départements	Régions
Moyenne (en €)	338,4	325,4	80,2
Ecart-type (en €)	275,9	65,5	21,7
Ecart-type rapporté à la moyenne	81,5%	20,1%	27,1%
Quartile 1 (I)	246,2	292,9	69,3
Quartile 3 (II)	374,2	370,7	92,4
Rapport interquartile (II/I)	1,5	1,3	1,3

Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO

La fiscalité indirecte joue un rôle d'amplificateur des inégalités fiscales. En particulier, les droits de mutation à titre onéreux DMTO ont connu, au cours des dernières années, des rythmes de progression très divers entre collectivités. Si la hausse du produit des DMTO a été rapide pour la plupart des départements sur la période 1997-2007 (taux de croissance annuel moyen de 17 %), elle a été nettement plus dynamique dans l'ouest de la France et le sud-est, hors Côte d'Azur. Dans l'ensemble, comme l'illustre le graphique 7, ce sont les départements qui jouissent des potentiels fiscaux les plus élevés qui ont bénéficié des DMTO les plus importants.

Graphique n° 7 : Lien entre potentiel fiscal et recettes des DMTO (2007)

Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO

Le produit moyen par habitant des DMTO, au cours des cinq dernières années, est plus inégalement réparti que le produit de la fiscalité directe locale dans son ensemble : la dispersion, mesurée par l'écart-type, est plus de deux fois plus forte pour les recettes des DMTO que pour celles de la fiscalité directe locale.

Tableau n° 12 : Dispersion comparée des recettes totales de fiscalité directe locale par habitant et des DMTO par habitant perçus par les départements (2008)

	Recettes de la fiscalité directe locale	Droits de mutation à titre onéreux (moyenne des cinq dernières années)
Moyenne (en €)	325,4	93,9
Ecart-type (en €)	65,5	45,7
Ecart-type rapporté à la moyenne	20,1%	48,6%
Quartile 1 (I)	292,9	67,0
Quartile 3 (II)	370,7	109,5
Rapport interquartile (II/I)	1,3	1,6

Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO

La croissance des DMTO, interrompue par la crise du marché immobilier, augmente progressivement leur part relative dans les recettes de fonctionnement des départements et, ce faisant, accroît année après année leur effet contre-péréquateur. En 2007, le décile des départements pour lesquels la part des DMTO dans les recettes de fonctionnement était la plus élevée se partageait 30% du produit total contre 2% pour le décile ayant le plus faible ratio de DMTO sur les recettes de fonctionnement.

Les recettes de taxe intérieure sur les produits pétroliers (fraction du produit national de la taxe affectée aux départements depuis 2004 et aux régions depuis 2006) constituent la deuxième source de recettes en matière de fiscalité indirecte pour les collectivités territoriales. Ces recettes ont été déterminées de façon à compenser des charges nouvelles pour les collectivités (transferts opérés par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales). Leur effet est donc théoriquement neutre sur les inégalités de richesse fiscale, sous réserve de l'exactitude de l'évaluation des charges transférées. Les régions se sont en outre vu attribuer un pouvoir de modulation des taux sur une assiette localisée (mises à la consommation sur le territoire régional) mais ces taux se sont alignés, à trois exceptions près (Corse, Poitou-Charentes, Franche-Comté), sur le niveau maximal autorisé. Les disparités que ce pouvoir de modulation des taux entraîne en termes de recettes fiscales par

habitant demeurent limitées. Les recettes fiscales additionnelles par habitant varient de 0 € (en Corse et en Poitou-Charentes) à 14 € (en Bourgogne)²⁶⁶.

Tableau n° 13 : Produit de la modulation régionale de la TIPP en 2008

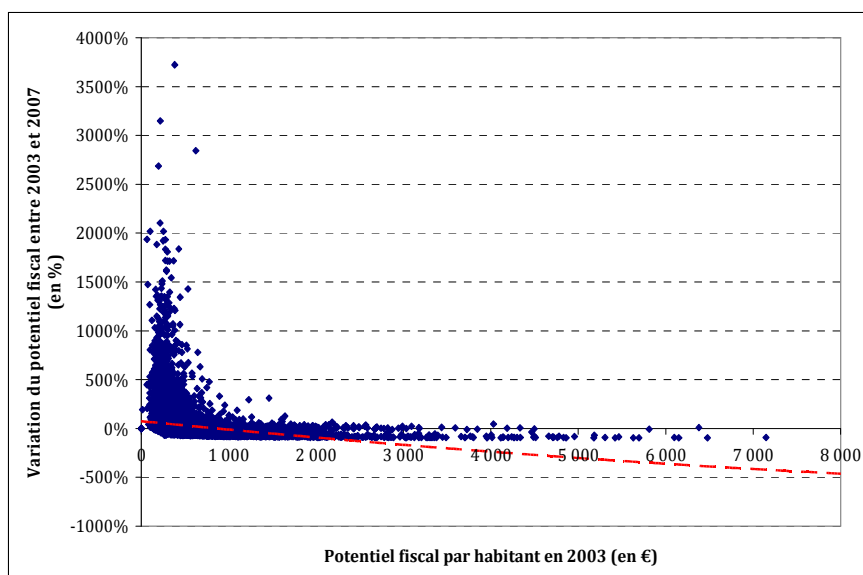
Région	Produit de la modulation régionale (en €)
ÎLE-DE-FRANCE	80 148 442
CHAMPAGNE-ARDENNE	17 177 238
PICARDIE	20 715 174
HAUTE-NORMANDIE	21 147 705
CENTRE	31 201 760
BASSE-NORMANDIE	18 084 871
BOURGOGNE	23 077 535
NORD-PAS-DE-CALAIS	36 266 931
LORRAINE	21 876 460
ALSACE	19 982 681
FRANCHE-COMTÉ	10 364 186
PAYS DE LA LOIRE	41 873 996
BRETAGNE	37 201 730
POITOU-CHARENTES	0
AQUITAINE	36 095 715
MIDI-PYRÉNÉES	31 254 332
LIMOUSIN	8 965 226
RHÔNE-ALPES	69 008 939
AUVERGNE	15 863 320
LANGUEDOC-ROUSSILLON	29 535 968
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	54 898 352
CORSE	0
TOTAL	624 740 561

Source : Direction générale des douanes et droits indirects

Dans une perspective dynamique, les inégalités de richesses fiscales ne se sont pas creusées au cours des dernières années. Les communes dont le potentiel fiscal par habitant, en 2003, était le plus faible ont connu les hausses les plus fortes de potentiel entre 2003 et 2007. Cette tendance peut s'observer également pour les départements.

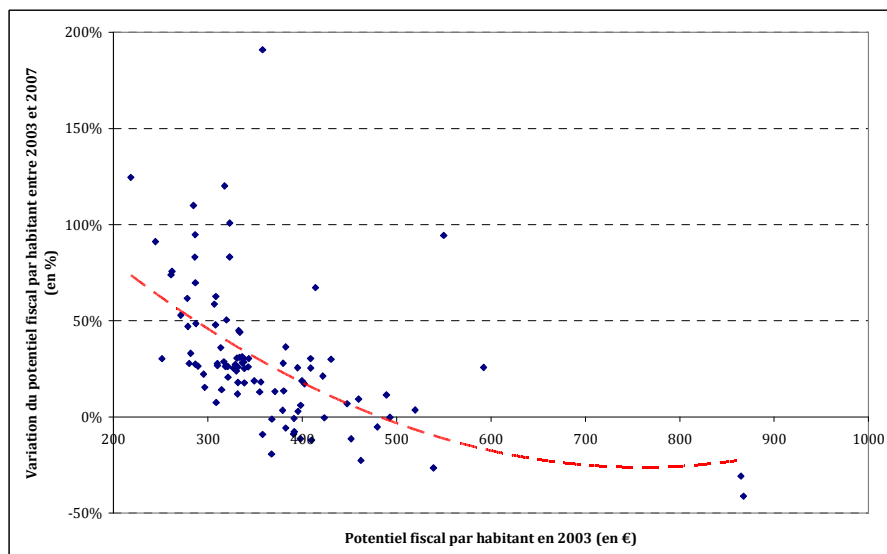
²⁶⁶ Si l'on restreint l'analyse aux régions saturant les taux régionaux autorisés, c'est-à-dire aux régions utilisant à plein leur potentiel fiscal, l'écart va de 7 € (Île-de-France) à 14 € (Bourgogne) par habitant.

Graphique n° 8 : Evolution du potentiel fiscal des communes entre 2003 et 2007



Source : Direction générale des collectivités locales

Graphique n° 9 : Evolution du potentiel fiscal des départements (2003-2007)



Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO

Le risque de trappe à pauvreté est néanmoins réel pour des collectivités confrontées à l'étroitesse de leur assiette, en particulier celles qui n'ont pas ou peu d'entreprises installées sur leur territoire, contraintes de pratiquer des taux élevés et de détériorer ainsi leur attractivité pour les entreprises, alimentant un cercle vicieux de réduction de leurs bases. Même si les études sur la question ne mettent pas en évidence une très forte sensibilité des décisions de localisation aux facteurs fiscaux, la diversité des taux de taxe professionnelle est telle qu'elle joue nécessairement un rôle dans l'implantation des entreprises²⁶⁷. Par exemple, les taux de TP variaient en 2008 de 3 % à 31 % entre établissements intercommunaux des Alpes maritimes (taux communaux et intercommunaux cumulés).

Tableau n° 14 : Disparités des taux intercommunaux de TP en 2008 dans le département des Alpes maritimes

Indicateur	Niveau observé en 2008
Moyenne des taux	19,8
Ecart-type	5,4
Ecart-type rapporté à la moyenne	27,1%
Quartile 1 (I)	16,3
Quartile 3 (II)	23,4
Rapport interquartile (II/I)	1,4
Taux minimal	3,0
Taux maximal	31,1

Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO

B - Les inégalités les plus fortes concernent l'échelon communal et la fiscalité sur les entreprises

Les inégalités de potentiel fiscal par habitant sont particulièrement marquées pour les communes. Ce dernier varie en métropole de 0 € à plus de 30 000 €, pour une moyenne de 500 €. Pour les départements, le potentiel fiscal par habitant varie de 296 € (Creuse) à 1 069 € (Paris) et, pour les régions, de 67 € (Corse) à 111 € (Haute-Normandie). Au-delà de ces valeurs extrêmes, le tableau 15 met en évidence une dispersion du potentiel fiscal entre communes (mesurée par le rapport interquartile) environ quatre fois supérieure à celle qui existe entre départements.

²⁶⁷ Les travaux de Houdebine et Schneider (1997) montrent qu'une entreprise est prête à délocaliser ses activités de 200 mètres pour bénéficier d'une baisse d'un point de taxe professionnelle.

Particulièrement importantes au niveau communal, les disparités de potentiel fiscal prennent leur source principale dans la fiscalité professionnelle. Les bases communales de TP sont beaucoup plus inégalement réparties que celles des autres « vieilles » : le rapport interquartile des bases de TP par habitant est 3,4 fois supérieur à celui de la TH et deux fois supérieur à celui de la TFPB. La TFPNB est elle aussi très inégalitaire mais son effet contre-péréquateur est limité parce que le produit de la taxe est plus réduit (33 fois inférieur à celui de la TP). Sans la TP, les inégalités de potentiel fiscal par habitant entre communes seraient considérablement inférieures : le rapport entre le décile le plus riche et le décile le plus pauvre serait réduit de 47 % et le rapport entre les deux centiles extrêmes baisserait de 76 %.

Tableau n° 15 : Dispersion des bases de fiscalité directe locale – collectivités de France métropolitaine – année 2007

	Bases de TP par habitant	Bases de TH par habitant	Bases de TFPB par habitant	Bases de TFPNB par habitant
Communes				
Moyenne (en €)	932,7	960,0	99,6	108,2
Ecart-type (en €)	1613,5	523,6	313,0	130,0
Ecart-type rapporté à la moyenne	173,0%	54,5%	314,2%	120,2%
Quartile 1 (en €)	205,8	697,9	47,2	32,0
Quartile 3 (en €)	1 056,3	1 073,7	112,1	141,7
Rapport interquartile	5,1	1,5	2,4	4,4
Départements				
Moyenne (en €)	1 658,3	1 233,8	952,8	3,2
Ecart-type (en €)	447,2	378,7	317,1	1,5
Ecart-type rapporté à la moyenne	27,0%	30,7%	33,3%	46,1%
Quartile 1	1 376,6	1 014,7	772,5	2,2
Quartile 3	1 835,8	1 322,0	1 001,7	3,9
Rapport interquartile	1,3	1,3	1,3	1,8
Régions				
Moyenne (en €)	871,0	-	45,6	3,3
Ecart-type (en €)	239,8	-	17,2	1,5
Ecart-type rapporté à la moyenne	27,5%	-	37,7%	44,0%
Quartile 1	787,8	-	36,8	2,3
Quartile 3	933,4	-	56,4	4,0
Rapport interquartile	1,2	-	1,5	1,7

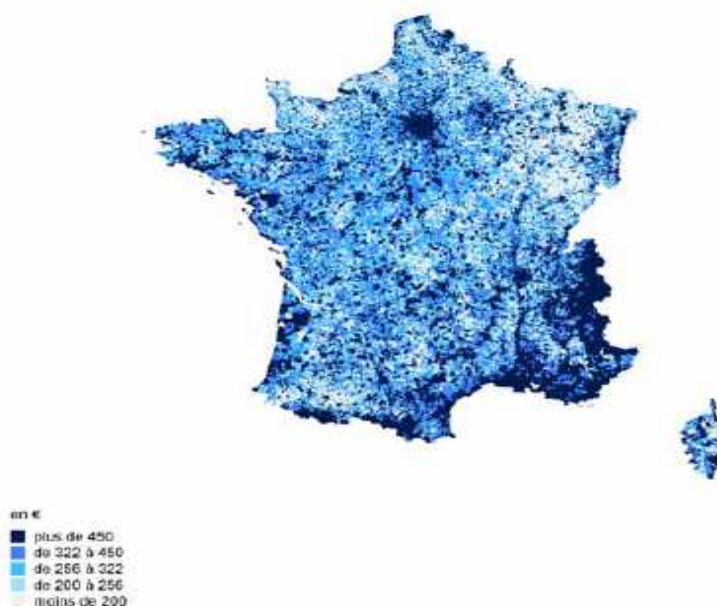
Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO

Tableau n° 16 : Dispersion du potentiel fiscal des communes de France métropolitaine – année 2007

	Potentiel fiscal global	Potentiel fiscal par habitant hors TP (TH+TFPB+TFPNB)	Potentiel fiscal par habitant TP
Moyenne (en €)	496,8	323,5	173,3
Ecart-type (en €)	515,8	327,5	294,1
Ecart-type rapporté à la moyenne	103,8%	101,2%	169,8%
Quartile 1 (en €)	302,9	236,4	37,5
Quartile 3 (en €)	541,3	348,7	198,0
Rapport interquartile	1,8	1,5	5,3

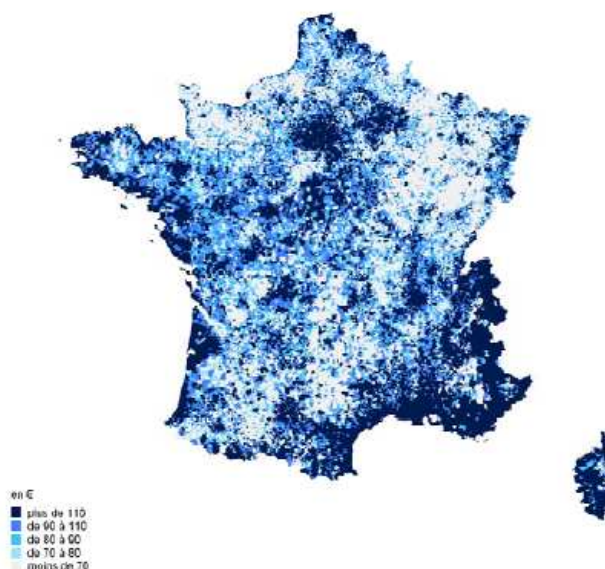
Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO

La carte du produit de la TP, comparée à celle de la fiscalité directe locale dans son ensemble, donne à voir une répartition beaucoup plus inégalitaire, favorisant l'Île-de-France et les façades maritimes (côtes méditerranéenne et atlantique).

Graphique n° 10 : Produit de la fiscalité directe communale par habitant (2008)

Source : Direction générale des collectivités locales

Graphique n° 11 : Produit par habitant de la taxe professionnelle communale (2008)



Source : Direction générale des collectivités locales

L'effet contre-péréquateur de la TP, fort au niveau communal, est plus réduit aux niveaux départemental et régional, comme le montre le tableau 15.

Ces analyses soulignent que l'ampleur des inégalités de potentiel fiscal en France tient en partie au choix de l'assiette des impôts locaux – en l'occurrence l'assiette de l'ancienne taxe professionnelle, distribuée très inégalement sur le territoire – mais surtout à l'émiettement de la carte des communes, circonscriptions élémentaires dans lesquelles dans laquelle s'exerce le pouvoir fiscal des collectivités territoriales. C'est parce que la fiscalité sur les entreprises est perçue par des communes très nombreuses, dont certaines sont à dominante résidentielle alors que d'autres accueillent une activité économique plus dense, que le potentiel fiscal est en France si inégalitaire.

C - La réforme de la taxe professionnelle ne devrait pas influencer fortement les inégalités de ressources fiscales

La suppression de la taxe professionnelle, remplacée en 2010 par une cotisation économique territoriale, pourrait modifier la répartition du potentiel et du produit fiscal entre collectivités. La réforme sera neutre à court terme car des mécanismes seront mis en place pour préserver la

répartition actuelle des recettes, au moyen d'une compensation, intégrale en 2010 et 2011.

Elle pourrait toutefois produire des effets redistributifs à moyen et long terme si les mesures de compensation cessaient d'être intégrales.

En soi, la suppression de l'assiette « équipements et biens mobiliers » (EBM) sur laquelle reposait la taxe professionnelle élimine l'un des facteurs principaux d'inégalité de potentiel fiscal entre collectivités. La question est de savoir si les critères employés pour répartir le produit de la future cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui s'y substitue, conduiront à une distribution plus égalitaire de la ressource fiscale primaire (avant compensation) par rapport à la situation actuelle.

Encadré n° 3 : Critères de répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises de la contribution économique territoriale

Le produit national de la CVAE, instaurée par la loi de finances initiale pour 2010, sera réparti entre collectivités suivant des clés complexes que la discussion parlementaire a fait profondément évoluer.

Le **projet de loi de finances** mettait en avant trois critères de répartition : les *bases foncières* de la cotisation foncière des entreprises (CFE) ou la surface des immeubles, les *effectifs salariés* et la *population*. Les départements et régions, seuls affectataires de la CVAE, à l'exclusion du bloc communal, auraient reçu un pourcentage du produit national de la cotisation sur la valeur ajoutée, égal à la moyenne :

- du rapport entre sa population et la population nationale ;
- du rapport entre le montant des bases imposables à la CFE sur son territoire et le montant des bases imposables à l'échelle nationale ;
- du rapport entre l'effectif salarié présent sur son territoire et l'effectif salarié total national.

La **loi de finances initiale** adoptée par le Parlement repose sur une méthode différente de répartition. D'une part, la CVAE sera, pour une partie de son produit, affectée au bloc communal. D'autre part, elle sera répartie au prorata de la valeur ajoutée imposée dans chaque commune du territoire de la communauté, du département ou de la région et non plus selon des clés forfaitaires. Pour les entreprises mono-établissements, la valeur ajoutée sera imputée à la commune d'implantation des locaux. Pour les entreprises multi-établissements, la valeur ajoutée sera répartie :

- pour les communes : au prorata des effectifs employés ;
- pour les départements et les régions : au prorata des effectifs employés pour 75 %, au prorata des charges de la collectivité pour 25 %²⁶⁸.

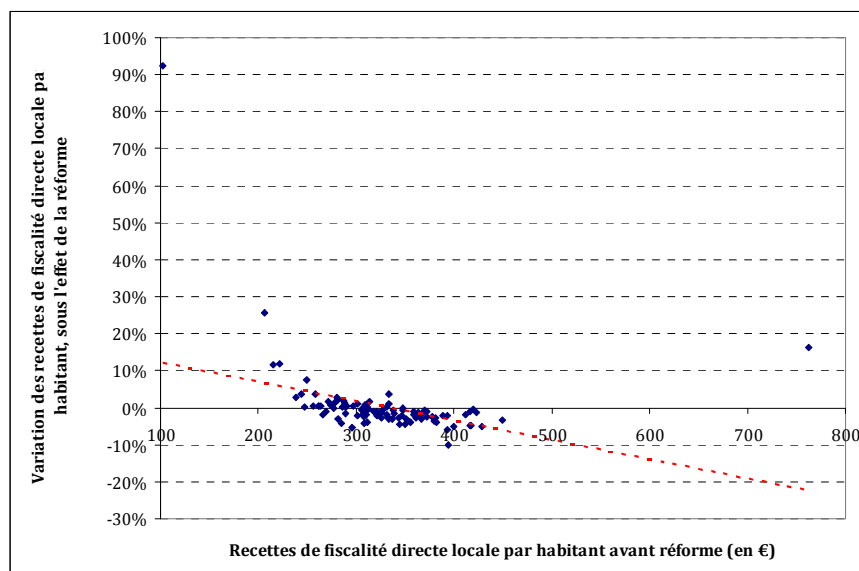
Source : *Projet de loi de finances et loi de finances initiale pour 2010*

²⁶⁸ Indicateurs utilisés pour les départements : population, nombre de bénéficiaires de minima sociaux et longueur de voirie ; indicateurs utilisés pour les régions : population, nombre de lycéens et de stagiaires de la formation professionnelle et un indicateur de superficie.

Les critères retenus dans le projet de loi de finances pouvaient entraîner, hors mesures de compensation, une convergence vers la moyenne des collectivités les plus pauvres. Comme l'illustre le graphique 12, les départements dont le niveau actuel de recettes par habitant est le plus faible auraient bénéficié en moyenne des hausses les plus marquées de recettes (ou des baisses les moins prononcées).

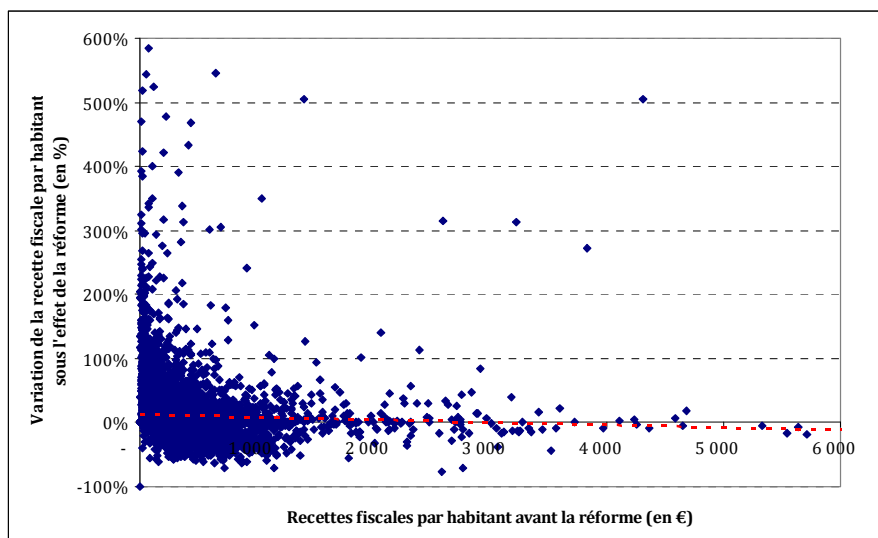
Les critères retenus *in fine* dans la loi de finances initiale n'entraîneront pas d'effet péréquisiteur marqué. Les effets (hors compensation) seraient même légèrement contre-péréquisiteurs pour les départements. La loi de finances initiale, par rapport au projet de loi de finances, avantage les collectivités accueillant les entreprises les plus génératrices de valeur ajoutée.

Graphique n° 12 : Effet de la réforme sur les recettes fiscales des départements (projet de loi de finances)



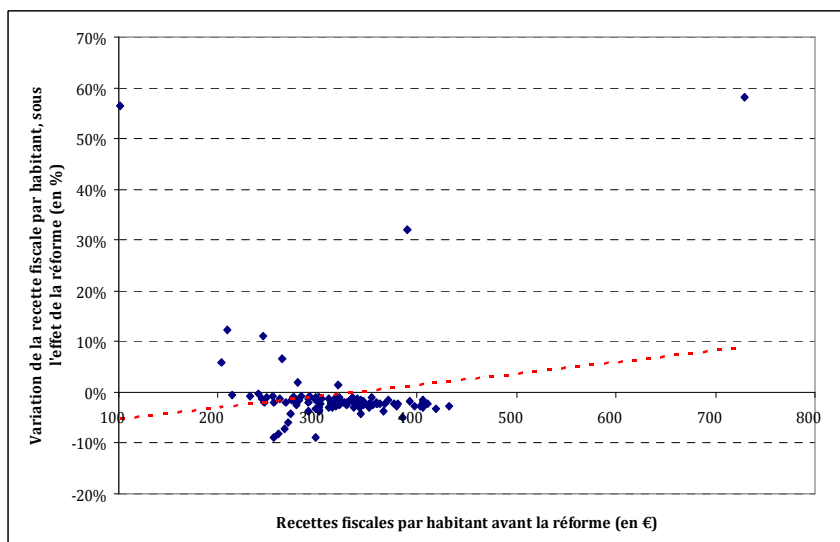
Source : Direction de la législation fiscale, retraitements par le CPO

Graphique n° 13 : Effet de la réforme sur les recettes fiscales des communes (loi de finances initiale) – communes dont les recettes fiscales par habitant sont inférieures à 6 000 €



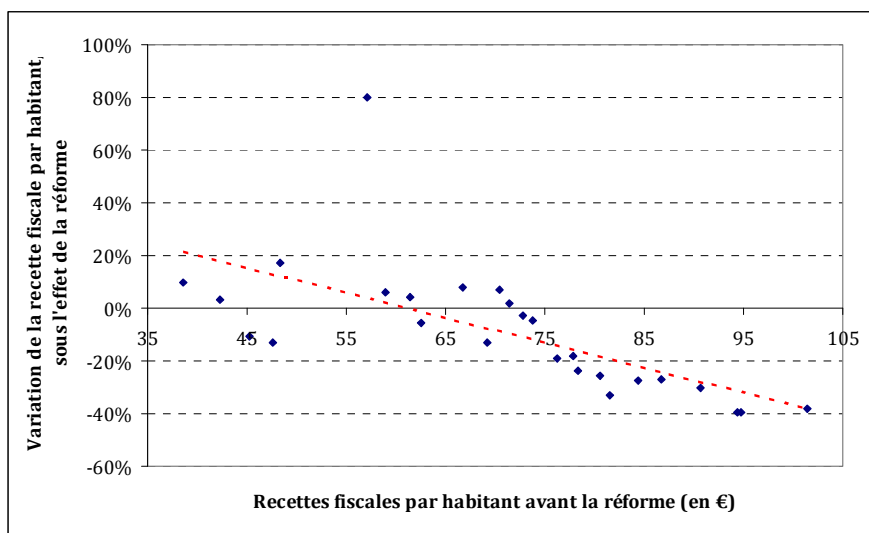
Source : Direction de la législation fiscale, retraitements par le CPO

Graphique n° 14 : Effet de la réforme sur les recettes fiscales des départements (loi de finances initiale)



Source : Direction de la législation fiscale, retraitements par le CPO

Graphique n° 15 : Effet de la réforme sur les recettes fiscales des régions (loi de finances initiale)



Source : Direction de la législation fiscale, retraitement par le CPO

II - Les disparités inévitables qui affectent les ressources fiscales locales induisent une répartition sous-optimale de la dépense publique locale

A - L'équité territoriale suppose non pas une stricte égalité de ressources, mais une égalité de *pouvoir d'achat en services publics locaux* entre les citoyens des différentes collectivités locales

Les disparités de pression fiscale sur le territoire ne sont pas en elles-mêmes choquantes. Les niveaux inégaux d'imposition peuvent légitimement résulter de degrés inégaux de préférence des citoyens locaux pour la dépense publique locale. Les disparités de dépenses publiques locales ne posent pas davantage de problème, dès lors qu'elles peuvent s'expliquer par des besoins locaux inégaux : les charges d'une collectivité peuvent être alourdies par l'importance des logements sociaux situés sur son territoire, par l'ampleur de la superficie sur laquelle elle doit déployer ses politiques publiques...

Le bon étalon pour comparer les collectivités territoriales entre elles, dans une optique d'équité, est le potentiel fiscal²⁶⁹ corrigé des charges objectives auxquelles les collectivités doivent faire face, de la même façon que l'on estimerait le pouvoir d'achat d'un ménage en tenant compte de sa richesse corrigée des charges, notamment familiales, qui pèsent sur lui.

Ces charges qui tiennent entre autres au nombre de logements locatifs sociaux, à la longueur de la voirie, au nombre d'élèves à scolariser, à la superficie de la collectivité, ou au nombre de résidents, génèrent des dépenses incompressibles (la voirie doit par exemple être entretenue) et/ou majorent le coût de production des services publics locaux (par exemple, les services publics sont plus coûteux lorsqu'ils doivent être rendus sur une vaste superficie), réduisant ainsi, toute chose égale par ailleurs, le pouvoir d'achat des contribuables en services publics locaux.

Si le ratio « potentiel fiscal/charges », que l'on peut désigner comme le pouvoir d'achat des citoyens en services publics locaux, varie entre collectivités, il en résulte une situation inéquitable. Les disparités de pouvoir d'achat entraînent en effet des inégalités dans le ratio « avantage (service public local)/effort (pression fiscale) » des citoyens locaux. Les citoyens des collectivités les mieux dotées peuvent accéder à des services publics locaux de grande qualité pour un effort fiscal réduit, alors que les citoyens des collectivités moins dotées ne peuvent obtenir le même service qu'au prix d'un effort fiscal supérieur.

Encadré n° 4 : Pouvoir d'achat en services publics locaux

$\text{Pouvoir d'achat en services publics locaux} = \frac{\text{Potentiel fiscal par habitant}}{\text{Indicateur de charges par habitant}}$

Par exemple, si aucune péréquation n'était mise en œuvre, le contribuable d'une commune de montagne, où l'entretien des routes est plus coûteux en raison du relief et du climat, devrait, pour obtenir des routes d'une qualité égale à celle constatée dans une commune de plaine voisine, payer davantage d'impôts locaux. Cet effet, générateur de situations inéquitables, se combine avec les effets liés aux inégalités de ressources. Dans l'exemple cité à l'instant, s'il se trouve qu'en plus le potentiel fiscal par habitant est plus faible dans la commune de montagne que dans la commune de plaine voisine, le taux d'effort fiscal devra être

²⁶⁹ Indépendamment de son coefficient de mobilisation, qui dépend des préférences politiques locales, en faveur d'une pression fiscale plus ou moins élevée.

plus soutenu dans la commune de montagne pour obtenir un même niveau de recettes fiscales. En somme, le contribuable de la commune de montagne sera doublement pénalisé : pour une même qualité de service, il devra payer plus d'impôts locaux en proportion de son assiette, pour compenser à la fois la faiblesse du potentiel fiscal par habitant de sa commune et les coûts élevés de production des services publics locaux. Cet exemple souligne que le pouvoir d'achat des citoyens en services publics locaux dépend à la fois des ressources et des charges de la collectivité à laquelle il appartient, les deux effets pouvant se cumuler ou se compenser.

L'équité territoriale réside dès lors dans l'égalité des ratios avantage/effort, c'est-à-dire dans l'égalité des pouvoirs d'achat réels sur l'ensemble du territoire. Une fois l'égalité des pouvoirs d'achat réels atteinte, seules les préférences de l'électeur local agissent sur le niveau de l'effort fiscal.

Cette présentation mérite certes quelques nuances (en pratique, les contribuables d'une commune x peuvent consommer certains services publics produits par la commune y frontalière, ce qui réduit les écarts de pouvoir d'achat entre les deux communes), mais elle est globalement pertinente.

Cette conception de l'équité territoriale est au reste celle qui préside implicitement aux mécanismes de péréquation en France, lesquels reposent généralement sur la prise compte combinée des ressources et des charges. Le calcul de la dotation de solidarité urbaine (DSU) se fonde par exemple sur un indice synthétique de ressources et de charges, intégrant, pour les ressources, le potentiel fiscal par habitant et le revenu moyen, et, pour les charges, la part des logements sociaux et la proportion de bénéficiaires de l'aide au logement²⁷⁰.

²⁷⁰ Cette conception de l'équité territoriale était également rappelée par l'article 1^{er} de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, selon lequel la politique nationale d'aménagement du territoire « *réduit les écarts de richesse entre les collectivités territoriales par une péréquation de leurs ressources en fonction de leurs charges* ».

Encadré n° 5 : La difficulté d'élaborer un indice synthétique de ressources et de charges pour mesurer les inégalités territoriales

La mesure de la performance en matière de péréquation doit tenir compte à la fois des *ressources* dont disposent les collectivités, pour soutenir celles dont les ressources sont les plus modestes, et des *charges* particulières auxquelles elles font face, pour appuyer celles dont les besoins sont les plus élevés. La définition des ressources et des charges à prendre en compte n'a rien d'évident.

Les ressources doivent-elles s'entendre du potentiel fiscal par habitant, au risque de négliger les ressources extérieures à la fiscalité directe locale, alors que ces dernières, par exemple les droits de mutation à titre onéreux, participent également à la formation des inégalités locales ? Si l'on considère l'ensemble des ressources, pour refléter le plus complètement possible la richesse de la collectivité, comment tenir compte du caractère irrégulier des recettes extérieures à la fiscalité directe (droits de mutation, produits du domaine...) ? Comment tenir compte de l'effort fiscal déjà consenti par les contribuables locaux, révélateur de la marge plus ou moins étroite des collectivités pour accroître leurs ressources, sans encourager, en soutenant les collectivités dont le taux d'effort est le plus élevé, la hausse de la pression fiscale locale ?

Surtout, comment caractériser les charges « objectives » auxquelles les collectivités sont confrontées ? Comment distinguer les charges exogènes, qui s'imposent inévitablement en raison des caractéristiques physiques (zone montagneuse, vaste superficie...), sociales (proportion d'allocataires de minima sociaux, nombre d'habitations à loyer modéré...), démographiques (nombre de personnes âgées et de jeunes enfants...), des charges endogènes, qui résultent des décisions politiques (actions plus ou moins volontaristes, donc plus ou moins coûteuses, en faveur de l'insertion, du troisième âge, de la protection de l'enfance...) ou gestionnaires (organisation plus ou moins efficiente des services publics locaux) de la collectivité ? Seules les charges « exogènes » doivent être prises en compte pour doser les transferts péréquateurs mais leur périmètre est éminemment contestable.

Enfin, quelle pondération accorder aux ressources par rapport aux charges, pour déterminer l'ampleur de la péréquation à mettre en œuvre, et quelle part relative affecter aux différents facteurs au sein même des indicateurs de ressources et de charges ? Les comparaisons internationales montrent une grande variété des pratiques en la matière et, donc, une grande diversité des résultats atteints. La prise en compte du seul potentiel fiscal peut conduire à mal apprécier la richesse réelle des collectivités, comme au Canada et en Norvège où les collectivités locales bénéficient de recettes tirées des ressources naturelles. La prise en compte des recettes globales, tempérées par l'effort fiscal déjà exigé des contribuables locaux (Japon, Turquie), est parfois suspecte d'encourager la hausse de la pression fiscale locale. La prise en compte, plus ou moins fortement pondérée, des charges « objectives » des collectivités, conduit à des transferts ville-campagne lorsque les charges géographiques sont privilégiées (Suède, Finlande, Italie) et à des transferts campagne-ville lorsque les charges socio-économiques prévalent (Royaume-Uni, Pays-Bas).

Source : CPO

B - La situation française ne respecte pas le principe d'équité territoriale

Vérifier le respect du principe d'équité territoriale implique de tenir simultanément compte des ressources et des charges des collectivités, ce qui impose certains choix méthodologiques, dans la définition des ressources, dans celle des charges, et dans la combinaison des deux termes. La méthode ayant permis de déterminer les chiffres qui suivent²⁷¹ est fondée sur une définition large des ressources (potentiel fiscal élargi, intégrant les recettes de la fiscalité indirecte locale). Elle est par ailleurs fondée sur une constatation statistique des charges (observation de l'élasticité de la dépense publique locale à certains indicateurs de charges, comme le nombre de logements sociaux, ou la longueur de la voirie). En d'autres termes, cette méthode consiste à diviser le potentiel fiscal d'une collectivité par un indicateur de charge d'autant plus élevé que la collectivité est confrontée, sur son territoire, à des facteurs de charge auxquels la dépense publique locale est élastique.

Les inégalités de pouvoir d'achat réel ainsi mesurées sont assez élevées, particulièrement pour les communes. L'indice de Gini des inégalités de pouvoir d'achat réel était en 2006 de 0,11 entre régions, de 0,13 entre départements, et de 0,29 entre communes. A titre de comparaison, l'indice de Gini des inégalités régionales de PIB par habitant dans les pays de l'OCDE est de 0,15²⁷², et celui des inégalités de revenu disponible entre ménages français est de 0,28²⁷³. En d'autres termes, les inégalités de pouvoir d'achat réel entre communes sont aussi élevées que les inégalités de revenu entre Français.

C - Outre les inégalités injustifiées qui en résultent entre contribuables, cette situation induit une répartition sous-optimale de la dépense publique locale

Les collectivités dont le pouvoir d'achat réel est le plus faible se distinguent des collectivités mieux dotées de deux façons :

- elles peuvent être amenées à accroître la pression fiscale sur les contribuables locaux, afin de compenser par un effort fiscal accru un potentiel fiscal modeste ;

²⁷¹ *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Commissariat général du plan, mars 2004.

²⁷² Données 2004.

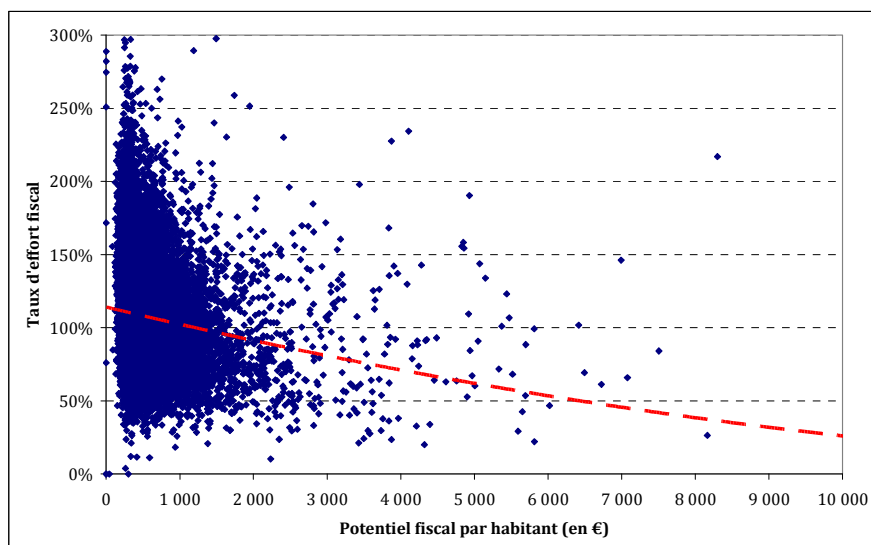
²⁷³ Données 2007.

- elles peuvent être conduites à limiter leurs dépenses dans les services publics locaux afin de ne pas alourdir la pression fiscale sur leurs contribuables.

Dans les deux cas, le traitement du contribuable/usager local est inéquitable car, indépendamment de ses préférences (en faveur d'un niveau plus ou moins élevé de dépense publique locale), il sera soumis, à égalité de service public local, à des taux d'imposition plus élevés que les habitants de collectivités voisines, et/ou il accèdera, à égalité d'effort fiscal, à des services publics de moindre qualité.

L'observation des finances publiques locales confirme que l'effort fiscal tend à décroître lorsque les bases augmentent, même si, comme l'illustre le graphique n°16 pour les communes, les situations locales sont très diverses et même si cette tendance n'est pas massive.

Graphique n° 16 : Lien entre potentiel fiscal et effort fiscal – communes dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre 0 et 10 000 € (2007)



Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO

En 2007, les communes appartenant au premier décile (les plus pauvres en termes de potentiel fiscal par habitant), qui présentent un potentiel moyen de 221€ par habitant, soumettent leurs contribuables à un effort fiscal de 118,6 %. Les communes appartenant au dernier décile, dont le potentiel fiscal s'élève à 1 367 € par habitant, n'ont qu'un effort fiscal moyen de 95,1 %.

La seconde conséquence inéquitable des disparités de pouvoir d'achat réel entre collectivités territoriales réside dans l'hétérogénéité des services publics offerts aux usagers locaux, pour un même niveau de pression fiscale. Que la quantité et la qualité des services publics soient diverses est normal, dès lors que cela résulte des besoins inégaux constatés sur le territoire ou des préférences politiques exprimées par les électeurs locaux mais l'observation des comportements de dépense des collectivités territoriales révèle que les besoins et les préférences ne sont pas les principaux facteurs explicatifs du niveau des dépenses.

Les analyses conduites par Alain Guengant et Guy Gilbert pour les années 1991, 1994, 1997 et 2001 mettent en évidence le rôle prédominant de la ressource, notamment fiscale, pour expliquer le niveau de la dépense locale. En 2001, les disparités de dépenses par habitant entre communes tenaient pour deux tiers aux disparités de ressources, pour un quart aux disparités de charges, le reste, soit moins d'un dixième, pouvant être interprété comme des disparités de préférences. Ces analyses révèlent que le niveau de la dépense est très fortement influencé par le montant global des ressources des collectivités et par la proportion de la fiscalité locale assise sur les entreprises :

- une hausse de 10 % des dotations globales versées par l'État (ou des recettes de la fiscalité directe locale) entraîne une augmentation de 6,5 % de la dépense locale ;
- une baisse du « prix fiscal », c'est-à-dire une augmentation du potentiel fiscal relatif aux entreprises par rapport au potentiel fiscal relatif aux ménages, de 10 % entraîne une augmentation de 3,2 % de la dépense.

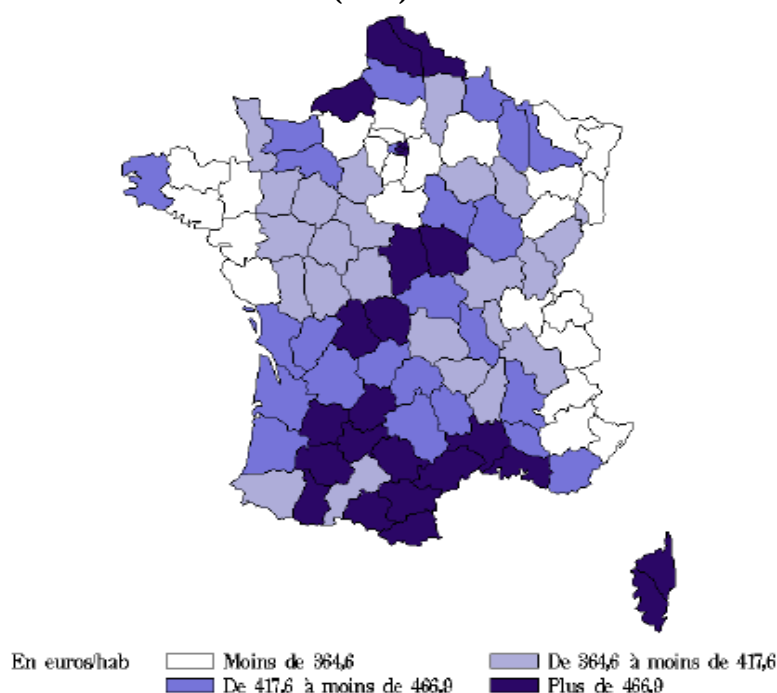
A titre de comparaison, une hausse de 10 % du nombre de logements sociaux entraîne une élévation de la dépense de 0,9 % ; la même hausse, appliquée à la longueur de la voirie, entraîne une élévation de 0,7 %, et, appliquée à la superficie du territoire communal, entraîne une élévation de 0,9 %.

Ce constat est certes contestable dans la mesure où il est difficile de déterminer ce que sont les charges « objectives » auxquelles une collectivité doit faire face, par opposition aux dépenses qui résultent de ses choix discrétionnaires, politiques ou gestionnaires. Le périmètre des charges retenues dans le modèle peut donc être discuté. Il n'en demeure pas moins que ces analyses correspondent à la réalité observable des services publics locaux : la qualité supérieure des biens et services publics offerts par des collectivités au potentiel fiscal élevé, notamment celles ayant sur leur territoire un établissement exceptionnel, ou encore le manque de moyens des collectivités les plus défavorisées pour offrir un niveau satisfaisant de services publics.

Nombre de rapports récents soulignent les disparités territoriales qui caractérisent la mise en œuvre des politiques publiques décentralisées, notamment s'agissant de la politique sociale confiée aux départements²⁷⁴. Ainsi, « dans ses missions, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) constate à de nombreuses reprises des inégalités dans les moyens affectés par les collectivités aux politiques [sociales] qui ne s'expliquent pas par les différences de besoins des populations. »²⁷⁵

Les dépenses sociales des départements par habitant sont disparates, comme l'indique le graphique n°17, et les charges résultant des besoins locaux n'expliquent que partiellement cette disparité, comme le graphique n°18 l'illustre pour les dépenses sociales consacrées à l'aide sociale à l'enfance.

Graphique n° 17 : Dépenses sociales des départements par habitant (2006)

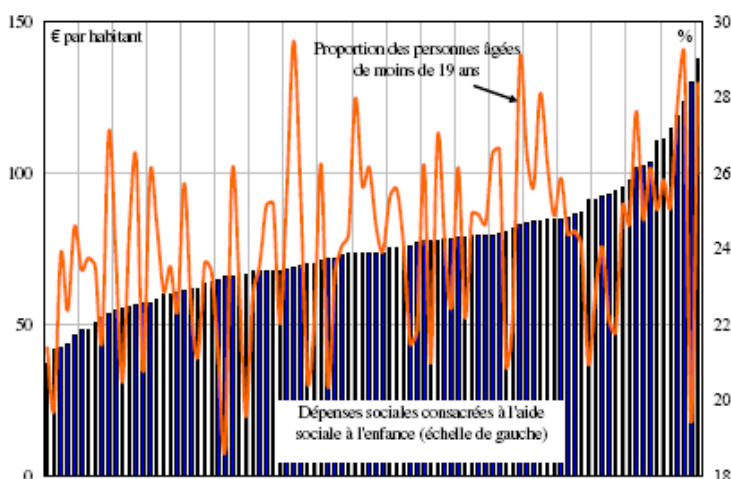


Source : Direction générale des collectivités locales

²⁷⁴ Cf. notamment *Les politiques sociales décentralisées*, Rapport annuel 2007-2008, Inspection générale des affaires sociales (IGAS), 2008 ; *Les disparités départementales en matière d'aide sociale*, Jocelyne Mauguin, Etudes et résultats n° 602, DREES, octobre 2007.

²⁷⁵ Op. cit.

Graphique n° 18 : Distribution des dépenses départementales d'aide à l'enfance (2006)



Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé et des sports.

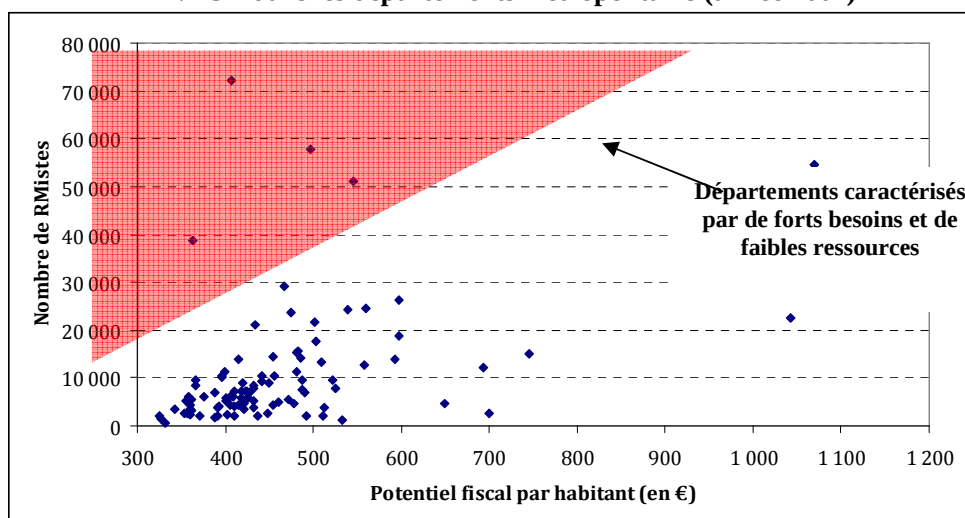
Les disparités de ressources, notamment fiscales, des départements ont un important pouvoir explicatif sur le niveau de leurs dépenses sociales. Les travaux de la DGTPE²⁷⁶, sur la base des dépenses sociales des départements entre 1992 et 2006, constatent la sensibilité de ces dépenses aux indicateurs de ressources : une hausse de 10 % du revenu fiscal moyen accroît la dépense sociale de 7,1 % et une hausse de 10 % des ressources globales de la collectivité (dotations globales, recettes fiscales) entraîne une hausse de la dépense de 4,1 %. Ces constats sont d'autant plus significatifs qu'ils concernent une politique où les compétences décentralisées sont fortement encadrées par le droit national, lorsqu'il ne s'agit pas purement de compétences liées (versement du RMI/RSA).

En outre, les départements abritant les bénéficiaires les plus nombreux de l'aide sociale ne sont généralement pas ceux dont les ressources sont les plus abondantes. Ainsi, parmi les cinq départements comptant le plus grand nombre de bénéficiaires du RMI, quatre possèdent en 2008 un potentiel fiscal inférieur à 600 € par habitant et deux ont un potentiel fiscal inférieur à la moyenne nationale (459 €). Comme une

²⁷⁶ Une analyse des déterminants de l'action sociale des départements, Sandy Fréret, Trésor-éco n° 48, décembre 2008. L'article insistait également sur la corrélation de la dépense sociale avec les besoins des populations et sur le rôle du mimétisme entre collectivités territoriales voisines.

enquête de la DREES le montre²⁷⁷, les bénéficiaires de l'aide sociale sont moins nombreux dans les départements fiscalement plus riches. Or, les départements les plus riches dépensent davantage en aide sociale. Cela a pour effet que la dépense sociale *par bénéficiaire* croît rapidement en fonction des ressources du département.

Graphique n° 19 : Potentiel fiscal et nombre d'allocataires du RMI/RSA dans les départements métropolitains (année 2007)



Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO

III - Les mécanismes existants de péréquation portent sur des volumes financiers importants et croissants mais les disparités entre collectivités ne sont corrigées qu'à moitié

A - La péréquation, horizontale et verticale, s'appuie sur des volumes financiers croissants

La péréquation emprunte deux vecteurs dans les pays de l'OCDE : la péréquation horizontale repose sur des transferts de ressources directs entre collectivités, par l'intermédiaire de fonds locaux ; la péréquation verticale consiste en une modulation des concours de l'État aux collectivités destinée à avantager les collectivités initialement les moins dotées.

²⁷⁷ Les disparités départementales en matière d'aide sociale, Jocelyne Mauguin, Etudes et résultats n° 602, DREES, octobre 2007.

En France, la péréquation horizontale concerne principalement les recettes de la fiscalité des entreprises et prend notamment la forme des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). La péréquation verticale repose sur des instruments plus divers, notamment les dotations de solidarité urbaine et rurale, au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes (cf. tableau n°17).

Tableau n° 17 : Principaux dispositifs de péréquation

Nature de la péréquation	Communes	Intercommunalité	Départements	Régions
Péréquation verticale	1) Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) 2) Dotation de solidarité rurale (DSR) 3) Dotation nationale de péréquation (DNP)	Dotation d'intercommunalité	1) Dotation de fonctionnement minimal (départements ruraux) 2) Dotation de péréquation urbaine (départements urbains)	Dotation de péréquation des régions
Péréquation horizontale	1) Fonds départementaux de péréquation de la TP (FDPTP) 2) Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) 3) Fonds départementaux de péréquation des taxes additionnelles aux droits de mutation	Dotation (facultative) de solidarité communautaire	-	-

Source : CPO

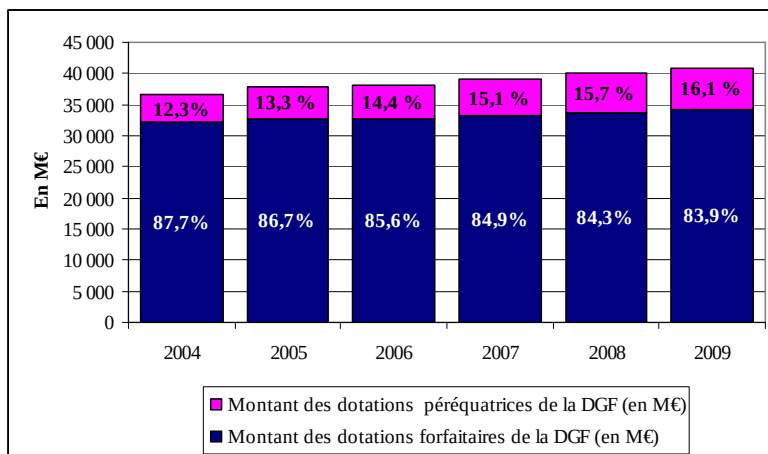
L'essentiel des efforts de péréquation relève en France de la péréquation verticale. La DGF, issue dans sa forme actuelle de la loi de finances pour 2004, en est l'instrument. Elle inclut une part forfaitaire et une part péréquatrice. Cette dernière s'élevait en 2009 à 6,6 Md€, soit 16,1 % de l'enveloppe globale.

Les fonds alimentant la péréquation horizontale portent sur des volumes financiers moins élevés. Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) représentaient 914,9 M€ en 2008²⁷⁸ et le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) comptait 181 M€ en 2009. Enfin, les fonds départementaux de péréquation des taxes additionnelles aux droits de mutation à titre onéreux (directement alimentés par les taxes levées dans les communes de moins de 5 000 habitants et redistribués à ces dernières selon des clés adoptées par le conseil général) ont représenté 681 M€ en 2008.

Les moyens consacrés à la péréquation ont connu au cours des dernières années une hausse soutenue. Les dotations péréquatrices de la DGF ont ainsi augmenté de 45,5 % entre 2004 et 2009. Cette hausse s'explique par plusieurs facteurs :

- l'enveloppe globale de la DGF a crû de 11,3 % sur la période ;
- l'évolution annuelle de la part forfaitaire est moins rapide que l'évolution de la masse totale de la DGF, la différence devant alimenter chaque année les sommes consacrées à la péréquation. A titre d'exemple, la dotation forfaitaire des communes s'est accrue de 3 % entre 2004 et 2008 alors que la dotation de solidarité urbaine a connu, elle, une progression de 72 % ;
- des initiatives ont été prises pour accroître les efforts de péréquation au-delà du rythme habituel d'augmentation des dotations péréquatrices. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a par exemple prévu un abondement supplémentaire de la DSU de 120 M€ par an pendant 5 ans (de 2005 à 2009).

²⁷⁸ Les données relatives aux FDPTP sont connues avec une année de décalage.

Graphique n° 20 : Evolution de la structure de la DGF (2004-2009)

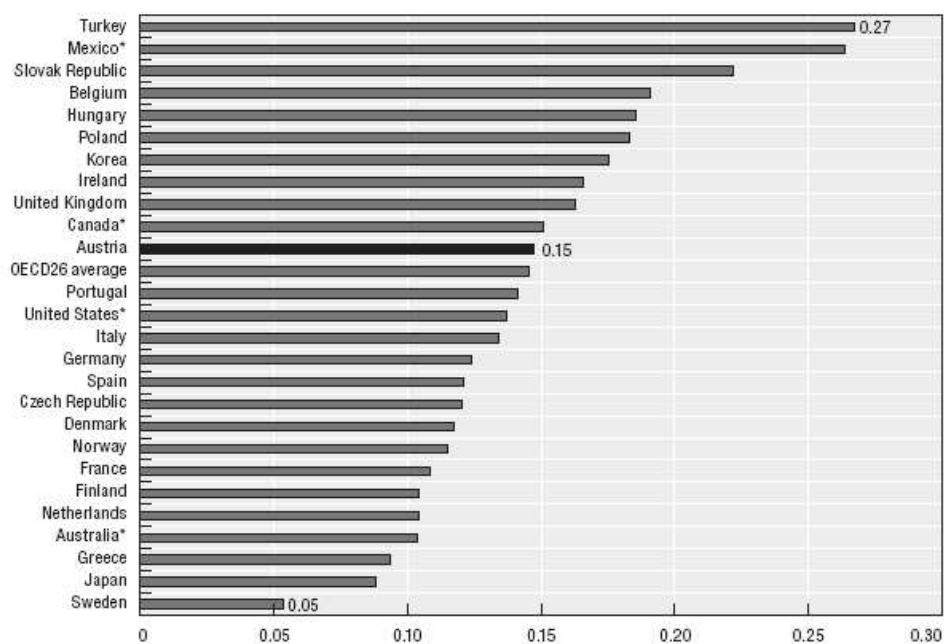
Source : Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO

L'effort global de péréquation s'élèverait donc en France à environ un demi-point du PIB. Il est difficile de comparer cet effort à celui mis en œuvre par les autres pays de l'OCDE. Si la moyenne de l'organisation atteignait en 2004 environ 2,3 % du PIB²⁷⁹, trois éléments doivent être rappelés qui relativisent la portée de cette comparaison :

- la péréquation est logiquement proportionnée à l'ampleur des dépenses publiques prises en charge par le secteur public local. Or, cette proportion est plus faible en France qu'en moyenne dans l'OCDE ;
- les dotations strictement péréquatrices n'occupent qu'une part réduite des concours financiers de l'État français aux collectivités, mais les dotations compensatrices (part forfaitaire de DGF) exercent elles aussi, indirectement, un effet péréquateur important, négligé dans cette comparaison internationale ;
- la France est l'un des pays de l'OCDE où les inégalités de richesse territoriales (mesurées à l'échelle régionale) sont les plus réduites, ce qui minore l'importance des transferts à mettre en œuvre pour garantir la cohésion nationale.

²⁷⁹ *Fiscal equalization*, Hansjörg Blöchliger and Claire Charbit, OCDE, 2008.

**Graphique n° 21 : Indice de Gini des inégalités régionales de PIB
par habitant au sein des pays de l'OCDE (2003)**



Source : OCDE (2007), *Regions at a Glance*

Tableau n° 18 : Évolution de la part péréquatrice de la DGF entre 2004 et 2009

En M€	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Montant	Progression par rapport à N-1	Montant	Progression par rapport à N-1	Montant	Progression par rapport à N-1	Montant	Progression par rapport à N-1	Montant	Progression par rapport à N-1	Montant	Progression par rapport à N-1
Montant des dotations péréquatrices de la DGF (en M €)	4 504	+ 5,3 %	5 302	+ 11,7 %	5 470	+ 8,7 %	5 907	+ 7,9 %	6 272	+ 6,2 %	6 554	+ 4,4 %
DGF totale (en M€)	36 704	+ 1,9 %	37 949	+ 3,3 %	38 106	+ 2,7 %	39 209	+2,5%	40 056	+ 2,1 %	40 848	+ 2 %
Part péréquatrice de la DGF	12,3 %	+0,4 point	13,3 %	+ 1,0 point	14,4 %	+ 1,1 point	15,1 %	+ 0,7 point	15,7 %	+ 0,6 point	16,1 %	+ 0,4 point

Source : Direction générale des collectivités locales

B - L'essor de la fiscalité intercommunale joue également un rôle péréquateur important quoiqu'encore mal évalué

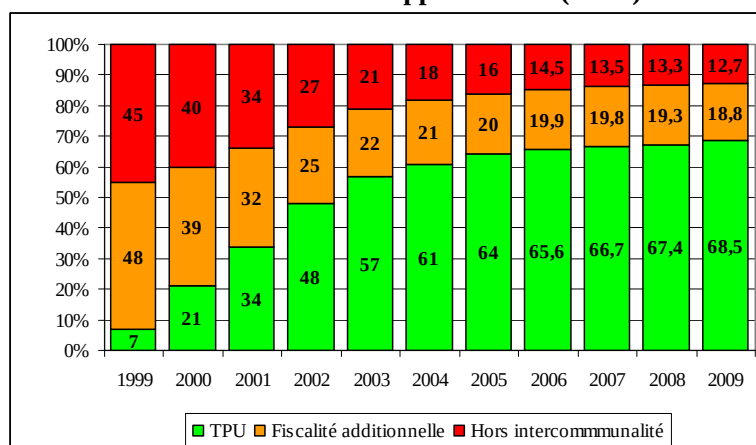
Au 1^{er} janvier 2009, plus de 34 000 communes, soit 93,4 % d'entre elles, appartiennent à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. 17 000 environ sont intégrées à des établissements à taxe professionnelle unique (TPU), soit 46,4 % des communes, représentant 68,5 % de la population.

Tableau n° 19 : Répartition des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2009

Type d'EPCI	Nombre d'EPCI	Nombre de communes regroupées	Population en millions d'habitants
Communautés urbaines	16	409	7,6
Communautés d'agglomération	174	2 983	21,0
Communautés de communes	2 406	30 735	27,5
SAN	5	29	0,3
Total	2 601	34 166	56,4
Dont à TPU	1 263	16 964	44,3

Source : Direction générale des collectivités locales

Graphique n° 22 : Répartition de la population française selon la fiscalité de l'EPCI d'appartenance (en %)



Source : Direction générale des collectivités locales

L'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre depuis 1999 produit un quadruple effet péréquateur :

- les intercommunalités versent à leurs communes membres défavorisées une dotation de solidarité communautaire (DSC) ;
- les charges pesant sur les communes sont mutualisées, du moins pour celles de ces charges qui correspondent à des compétences transférées à la structure intercommunale ;
- les services publics communautaires peuvent être orientés vers des publics prioritaires (par exemple, en matière de politique de la ville, compétences obligatoires des communautés urbaines et d'agglomération), entraînant alors un transfert péréquateur implicite au bénéfice des communes-membres accueillant ces publics ;
- pour les groupements à taxe professionnelle unique, les assiettes sont partiellement mutualisées. En effet, les communes-membres bénéficient d'attributions de compensation à hauteur de leurs recettes de TP au moment de la création de l'EPCI à TPU, mais le dynamisme ultérieur des bases profite à l'ensemble de l'intercommunalité.

Les effets péréquateurs de l'intercommunalité n'ont été chiffrés que très récemment²⁸⁰, et l'échantillon restreint employé²⁸¹ limite la représentativité des premiers résultats obtenus. Ces derniers mettent néanmoins en évidence un effet péréquateur puissant : les inégalités de potentiel fiscal par habitant ont été réduites en moyenne de 50 % dans les communautés d'agglomération examinées et de 30 % dans les communautés de communes entre 1993 et 2004. Ces effets sont différenciés (de 40 % à 80 % dans les communautés d'agglomération ; de 5 à 50 % dans les communautés de communes) mais sont croissants en fonction de l'ancienneté de l'adoption d'une taxe professionnelle unique. Les effets sont plus accentués là où le potentiel fiscal moyen est élevé au départ et dynamique sur la période, c'est-à-dire, pour reprendre les termes de l'étude, « là où il y a du grain (fiscal) à moudre ».

Les conséquences de l'intercommunalité ne sont toutefois pas univoques. Les effets redistributifs qu'elle produit peuvent contrarier les transferts péréquateurs opérés par d'autres instruments :

- les critères retenus localement pour affecter les dotations de solidarité communautaire peuvent s'écarter des critères régissant la péréquation verticale de l'État. En particulier, les dotations communautaires tiennent rarement compte

²⁸⁰ *Le rôle péréquateur de l'intercommunalité*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Dexia et Assemblée des communautés de France (ADCF), octobre 2008.

²⁸¹ Douze communautés à TPU, étudiées sur la période 1993-2004.

d'indicateurs de charges et se concentrent sur les indicateurs de ressources (surtout le potentiel fiscal par habitant). La péréquation intercommunale et la péréquation verticale d'État peuvent donc ponctuellement se contrarier, comme révélé par l'étude précitée ;

- les avantages offerts aux intercommunalités, pour les inciter à se développer, peuvent générer des effets contre-péréquateurs, dans la mesure où les EPCI et, en leur sein, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération (les deux catégories dont la dotation moyenne par habitant est la plus élevée), n'accueillent pas nécessairement les communes fiscalement les plus défavorisées. Beaucoup de communes rurales à faible potentiel fiscal sont encore extérieures au mouvement intercommunal ;
- les EPCI à TPU ne subissent pas d'écèlement au profit des FDPTP dans les conditions de droit commun. Le versement des établissements au FDPTP est calculé en fonction de l'assiette de TP constatée lors de la mise en place de la TPU. La croissance des bases constatée depuis l'instauration de la TPU n'entre pas dans le champ de la péréquation horizontale.

C - La péréquation, très extensive, ne permet de corriger qu'à moitié les écarts injustifiés de pouvoir d'achat entre collectivités territoriales

1 - La péréquation en France repose sur des moyens trop saupoudrés

Les dispositifs de péréquation n'occupent qu'une part très minoritaire des concours de l'État aux collectivités territoriales (16 % de la DGF). Ces derniers demeurent dominés par les dotations compensatrices qui visent à accompagner des transferts de compétences, des charges particulières pesant sur les collectivités, ou encore des recettes fiscales disparues. Le poids des concours compensateurs s'explique notamment par l'origine de la DGF, héritière du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS), qu'elle a remplacé en 1978 et qui visait à compenser les recettes d'une taxe locale abolie.

En outre, les dispositifs de péréquation sont eux-mêmes peu intensifs, dans leur agencement d'ensemble, comme dans leurs mécanismes particuliers.

S'agissant de l'agencement général, la péréquation en France est d'abord l'œuvre de transferts verticaux. 80 % de la convergence permise par les différents dispositifs de péréquation entre collectivités résultent en 2006 de transferts de l'État, et non de péréquations horizontales. Cette réalité souligne la difficulté à transférer des ressources fiscales par un écrêtement des recettes des collectivités les plus riches. Or la péréquation horizontale est par nature, à niveau égal de transferts financiers, plus intense car elle actionne deux leviers à la fois : elle minore les recettes des collectivités les mieux dotées et accroît celles des collectivités défavorisées. En théorie, la péréquation verticale n'est d'ailleurs nécessaire que pour éviter des prélèvements trop massifs sur les ressources des collectivités les plus dotées.

Par ailleurs, les dispositifs de péréquation sont faiblement concentrés. Ils bénéficient à un grand nombre de collectivités, ce qui, à niveau constant de transferts, contribue à diluer leurs effets :

- en Île-de-France, la moitié des communes de plus de 10 000 habitants est éligible au FSRIF, ainsi qu'un cinquième des communes comprenant entre 5 000 et 10 000 habitants ;
- 70 % des villes de plus de 10 000 habitants sont éligibles à la DSU ;
- plus de 90 % des communes bénéficient de la fraction péréquatrice de la DSR ;
- presque tous les départements touchent une dotation de péréquation de la DGF, un tiers au titre de la dotation de péréquation urbaine et deux tiers au titre de la dotation de fonctionnement minimale, versée aux départements non urbains ;
- 12 régions ont bénéficié de la dotation de péréquation de la DGF en 2009.

Les mécanismes de répartition des fonds ont eux-mêmes un pouvoir égalisateur assez limité. C'est en particulier vrai des FDPTP, principaux vecteurs de la péréquation horizontale en France, mais faiblement redistributifs en raison des modalités de leur alimentation et, surtout, de leur répartition. S'agissant de leur alimentation, les FDPTP sont financés par les communes abritant des établissements « exceptionnels » assujettis à la taxe professionnelle. Les établissements sont réputés exceptionnels lorsque leur base, ramenée au nombre d'habitants, excède deux fois la moyenne nationale des bases de taxe professionnelle par habitant. Ce mode de financement présente des limites sérieuses :

- il est fondé sur les seules bases de taxe professionnelle. Même s'il s'agit de l'impôt local le plus inégalitaire, il n'est pas seul responsable des disparités entre collectivités. Les FDPTP n'ont donc, par construction, qu'un effet correcteur partiel. A l'inverse, le FSRIF reçoit les contributions de toute commune dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur de 25 % à la moyenne des communes membres²⁸² ;
- les FDPTP sont, comme leur nom l'indique, bornés à l'échelon départemental. Leur rôle se limite donc à atténuer les inégalités inhérentes au bloc communal. Les inégalités entre départements sont hors du champ de la péréquation horizontale depuis la suppression, en 2004, du fonds national de péréquation, alors que, pour mémoire, le potentiel fiscal par habitant varie du simple au quadruple entre départements en matière de taxe professionnelle ;
- le critère employé pour identifier les communes contributrices aux FDPTP ne reflète que très grossièrement leur richesse en termes de fiscalité professionnelle. La présence d'entreprises nombreuses au milieu d'une population moyenne ou élevée, permet aux communes concernées d'échapper à l'écêtement de leurs bases, dès lors qu'aucun des établissements implantés sur leur territoire ne correspond à la définition d'établissement exceptionnel. Au contraire, les communes rurales faiblement peuplées sont lourdement mises à contribution, tout établissement installé sur leur sol atteignant le seuil d'établissement exceptionnel. Le FSRIF échappe à ce biais car il n'utilise pas la notion d'établissement exceptionnel et prend en compte l'ensemble des bases de taxe professionnelle²⁸³ ;
- la liquidation de la contribution au FDPTP (assiette excédentaire des établissements exceptionnels *multipliée par le taux de TP de la commune*) tend en outre à avantager les communes à fort potentiel fiscal car ces dernières pratiquent généralement des taux inférieurs à ceux des communes défavorisées, limitant ainsi leur participation à la péréquation départementale ;

²⁸² Cette contribution est toutefois plafonnée (à 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune) et les communes éligibles à la DSU (ou aux reversements du FSRIF) en sont dispensées. Il convient également de préciser que cette contribution, liée au potentiel fiscal, est complétée d'un second prélèvement assis, lui, sur les bases de TP.

²⁸³ Les communes contributrices sont celles dont les bases de TP par habitant sont plus de trois fois supérieures à la moyenne nationale.

- enfin, la contribution est proportionnelle et non progressive. Les communes fiscalement les plus riches (du moins selon les critères retenus pour l'alimentation des FDPTP) ne sont pas sollicitées à un taux supérieur, contrairement aux règles en vigueur en Île-de-France, où le FSRIF applique un taux progressif à l'écart entre le potentiel financier excédentaire par habitant et le potentiel financier moyen.

La redistribution des FDPTP ressortit aux conseils généraux, dans le cadre de normes nationales qui sont elles-mêmes faiblement péréquatrices. Les communes dites « concernées » (celles qui sont situées à proximité des établissements exceptionnels et qui subissent un préjudice ou une charge et celles qui accueillent au moins dix salariés de l'établissement, représentant avec leurs familles au moins 1 % de la population communale), qui ne sont pas nécessairement des communes pauvres, doivent être destinataires d'une part des fonds comprise entre 40 % et 60 %²⁸⁴, ce qui limite d'autant les versements, réellement péréquateurs, aux communes dites « défavorisées » (au regard de leur potentiel fiscal ou de leurs charges). Ces critères rendent paradoxalement les versements des FDPTP moins péréquateurs que les versements au titre de la part forfaitaire de la DGF : l'effet de correction des inégalités de pouvoir d'achat réel d'un euro additionnel dépensé est de 0,21 pour les FDPTP et de 0,22 pour la part forfaitaire de la DGF (en 2006)²⁸⁵.

2 - Les transferts aux collectivités territoriales et entre collectivités territoriales ne réduisent que de moitié les disparités locales

Les dispositifs de péréquation ont longtemps été appréhendés en France sous un angle exclusivement quantitatif, les progrès de la péréquation étant jugés à l'aune de l'augmentation des sommes consacrées aux dotations péréquatrices.

Ce n'est qu'en 2001 qu'une première étude, menée pour le compte du Commissariat général du plan, a étudié l'efficacité redistributive des transferts aux collectivités. Cette étude, approfondie en 2004²⁸⁶ et mise à

²⁸⁴ Les ressources des FDPTP en provenance d'un EPCI sont réparties selon des règles spéciales. Un reversement prioritaire, compris entre 20 % et 75 % selon le groupement, est attribué aux EPCI concernés.

²⁸⁵ Alain Guengant et Guy Gilbert, op. cit.

²⁸⁶ *Evaluation des effets péréquateurs des cours de l'État aux collectivités locales*, Guy Gilbert et Alain Guengant, Commissariat général du Plan, 2004.

jour en 2008²⁸⁷ pour le Comité des finances locales, porte sur l'ensemble des transferts financiers entre collectivités et de l'État vers les collectivités et se fonde sur la notion de pouvoir d'achat réel des collectivités décrite plus haut (prise en compte combinée des ressources et des charges). Elle compare la répartition des pouvoirs d'achat réels avant et après transferts et calcule, pour chaque niveau de collectivité, le taux de réduction de l'indice de Gini.

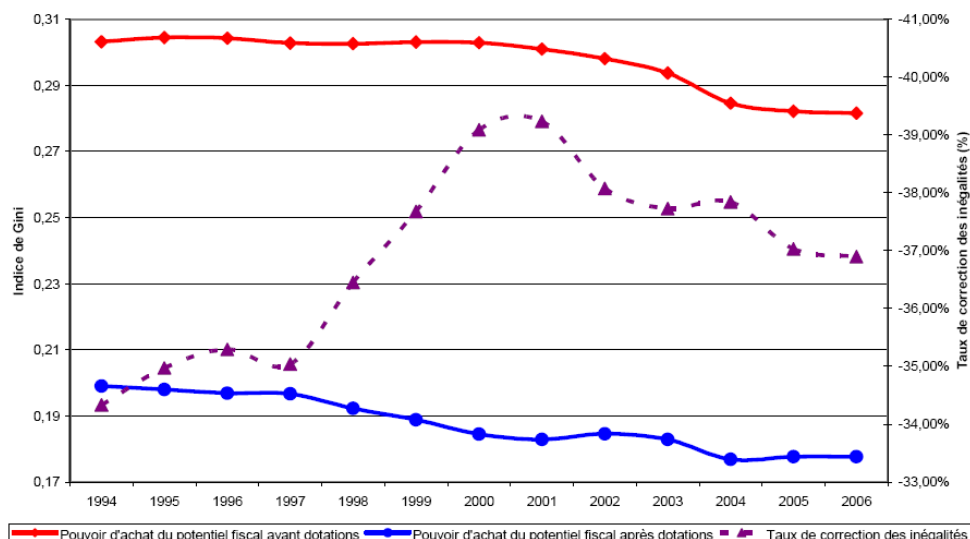
Les études de Guy Gilbert et Alain Guengant révèlent tout d'abord que la péréquation en France ne corrige qu'à moitié les disparités entre collectivités. Le taux de correction atteint en 2006 45,2 % pour les régions, 47,7 % pour les départements et 36,9 % pour les communes. Le niveau communal, qui connaît les inégalités les plus profondes, est celui pour lequel la péréquation est la moins efficace, près de deux tiers des disparités se maintenant après transferts. C'est d'ailleurs précisément parce que les inégalités de départ entre communes sont très élevées que la péréquation est impuissante à les corriger fortement.

Ces études révèlent également que l'efficacité de la péréquation s'est globalement accrue depuis 1994 (début de la période examinée), mais qu'elle décline depuis 2001 pour les communes et les départements. Entre 2001 et 2006, le taux de correction a reculé de 2,3 points pour les communes et de 2,9 points pour les départements. Cet affaiblissement s'explique largement par l'augmentation de la part relative des dotations compensatrices de l'État²⁸⁸ au détriment des dotations péréquatrices.

²⁸⁷ *Indicateurs de performance de la péréquation financière entre collectivités territoriales*, Alain Guegant et Guy Gilbert, 2008.

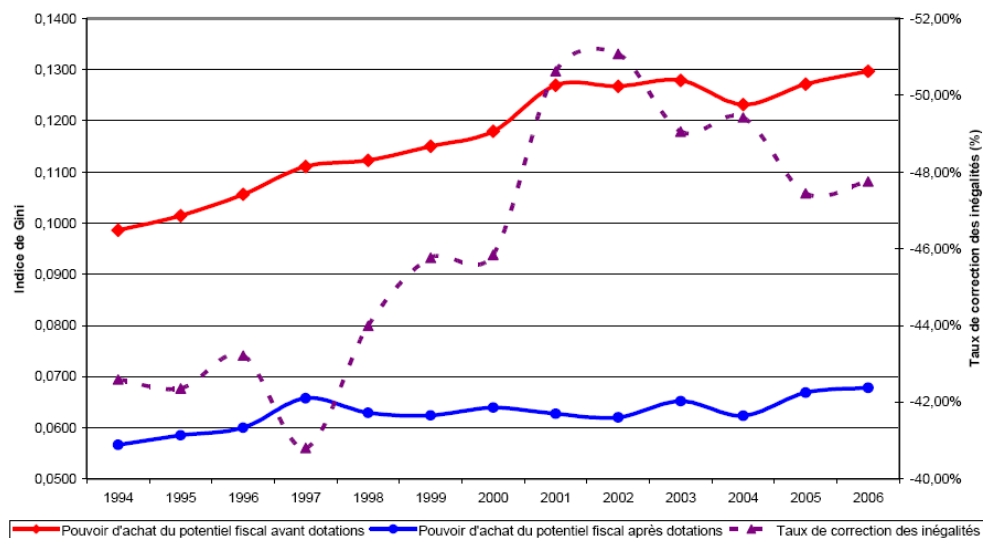
²⁸⁸ Notamment sous l'effet de l'intégration au sein de la DGF de la compensation de la part « salaires » de la taxe professionnelle intégrée à la DGF.

Graphique n° 23 : Inégalités de pouvoir d'achat par habitant des communes



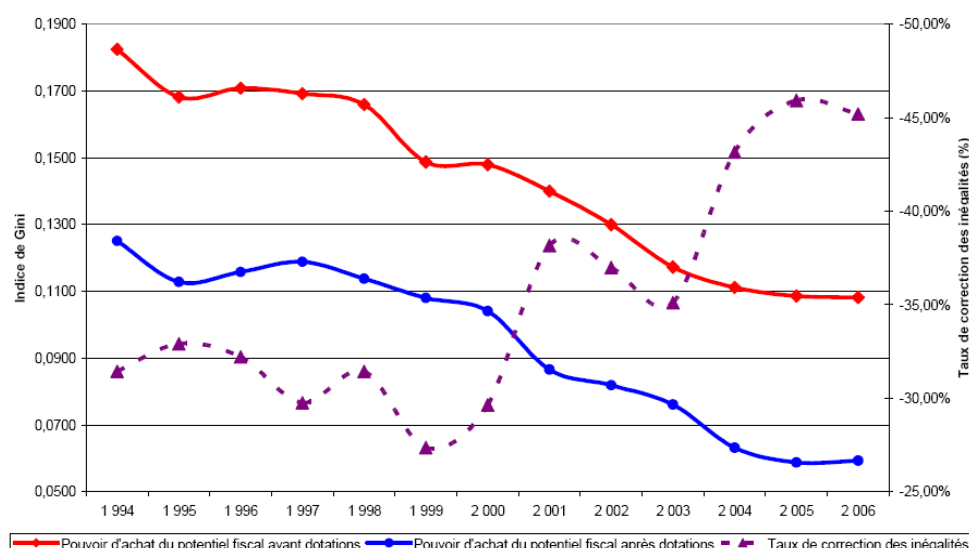
Source : Guy Gilbert et Alain Guengant, *op. cit.*

Graphique n° 24 : Inégalités de pouvoir d'achat réel par habitant des départements (1994-2006)



Source : Guy Gilbert et Alain Guengant, *op. cit.*

Graphique n° 25 : Inégalités de pouvoir d'achat par habitant des régions (1994-2006)



Source : Guy Gilbert et Alain Guengant, *op. cit.*

La méthodologie mise au point par Alain Guengant et Guy Gilbert a été reprise pour renseigner, en annexe aux projets de loi de finances (dans le « jaune » « Relations avec les collectivités territoriales »), un indicateur sur la réduction des inégalités de pouvoir d'achat entre collectivités. L'inconvénient de cette méthode, globale, si elle est employée seule, est qu'elle ne permet pas d'analyser les trajectoires individuelles des collectivités, empêchant le repérage d'éventuels « laissés pour compte » de la péréquation. Une analyse individualisée²⁸⁹ avait été esquissée dans le rapport de 2004 pour le Commissariat Général au Plan²⁹⁰, mais n'a pas été ultérieurement actualisée. Elle révélait, sur la période 1994-2001, la diversité des trajectoires parcourues par les collectivités territoriales. Cette analyse mettait en évidence la faible convergence des communes aux pouvoirs d'achat réels initialement les plus élevés, ce qui est le signe d'une difficulté à écrier les recettes des communes fiscalement les plus riches et la conséquence de la dominante

²⁸⁹ La méthode consistait à mesurer la distance parcourue par chaque commune grâce à la péréquation, depuis son niveau initial de pouvoir d'achat réel, en comparant cette trajectoire à la distance totale qu'elle devrait parcourir pour rejoindre le potentiel financier moyen après transferts.

²⁹⁰ *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales*, Guy Gilbert et Alain Guengant 2004.

compensatrice des concours de l'État aux collectivités. « Le système de péréquation reste conservateur lorsqu'il est analysé individuellement ; il continue d'apporter proportionnellement « trop » de pouvoir d'achat aux communes les plus riches par comparaison avec ce qu'il apporte aux communes les plus pauvres »²⁹¹.

D - La suppression de la taxe professionnelle accroît la nécessité d'une réorganisation des mécanismes de la péréquation

La suppression de la taxe professionnelle remet en cause le principal instrument de péréquation horizontale que sont les FDPTP. En fonction des caractéristiques exactes de la future contribution économique territoriale (CET), notamment en fonction des échelons territoriaux auxquels elle sera affectée, la logique des FDPTP pourrait être périmée. La notion d'établissement exceptionnel peut-elle être maintenue ou, la taxe professionnelle étant remplacée par un panier de recettes fiscales nouvelles, doit-elle céder la place à un système prenant en compte les recettes de la fiscalité professionnelle dans son ensemble ?

Par ailleurs, les compensations qui seront versées aux collectivités « perdantes » dans le cadre de la réforme exerceront, comme les recettes fiscales qu'elles remplaceront, un fort effet contre-péréquisiteur, et elles risquent de restreindre les marges financières disponibles pour les transferts péréquisiteurs. Cela rend d'autant plus nécessaire l'intensification des mécanismes péréquisiteurs existants.

²⁹¹ Guy Gilbert et Alain Guengant, op. cit.

Chapitre III

Différents scénarios d'évolution peuvent être envisagés pour renforcer l'équité de la fiscalité locale

Les enjeux d'équité soulevés par les impôts locaux sont connus de longue date. Le rapport de 1989 du Conseil des impôts énumérait les défauts inhérents au mode de calcul de la valeur locative cadastrale et les difficultés engendrées par l'obsolescence de l'assiette. Les limites de la péréquation font depuis longtemps l'objet d'un diagnostic critique, même si des travaux universitaires récents ont permis de documenter plus précisément la réflexion. Des initiatives ont été prises par le législateur pour corriger les défauts de la fiscalité locale. Ainsi la loi du 30 juillet 1990 prévoyait-elle la réalisation d'une révision générale et la création d'une taxe départementale sur le revenu. Ces dispositions, pourtant votées par le Parlement, n'ont pas été appliquées pour éviter les transferts de charges qui en seraient résultés.

Trois grands scénarios d'évolution, présentés ci-après, sont envisageables. Le *statu quo* n'apporterait aucune réponse aux problèmes décrits en chapitres I et II, voire les laisserait s'aggraver. La réforme de la fiscalité locale, dans le cadre des principes généraux du système actuel, offre d'importantes marges de progrès. La réduction de la part de la fiscalité locale dans les ressources des collectivités locales constitue l'option à la fois la plus radicale et potentiellement la plus fructueuse sur le plan de l'équité.

I - Le *statu quo*, parce qu'il laisserait s'aggraver la situation actuelle, n'est pas une option

A - Sans réforme d'ampleur, l'écart se creuserait entre la fiscalité locale et les capacités contributives

1 - L'obsolescence croissante des bases

Les distorsions entre contribuables ne peuvent que s'aggraver à mesure que le temps passe et que l'écart se creuse entre la situation réelle du marché immobilier et les assiettes foncières issues de la révision générale de 1970.

Les phénomènes sociaux à l'origine des transferts de charges constatés dans les simulations conduites au début des années 1990 se sont en effet amplifiés (déclassement de certains immeubles de construction récente au profit d'immeubles anciens dans des quartiers plus aisés, périurbanisation et facilitation de l'accès à la propriété pavillonnaire autour des villes...).

Le système actuel de détermination administrative de la valeur locative cadastrale peut certes être amélioré à la marge, notamment :

- en créant une obligation déclarative nouvelle, assortie d'une sanction, pour les propriétaires, afin que l'administration soit informée de l'évolution des caractéristiques physiques des biens. Encore ce changement ne serait-il vraiment effectif que s'il était adossé à un droit de visite de l'administration fiscale ;
- en abaissant le seuil de variation (10 % de la valeur locative actuellement) en deçà duquel les changements de caractéristiques physiques ou d'environnement ne sont pas pris en compte ;
- en modernisant les critères de classement des logements dans les différentes catégories et les « éléments de confort » donnant lieu à équivalences superficielles.

Ces solutions techniques, relativement aisées à mettre en œuvre, ne corrigeraient toutefois pas l'obsolescence des tarifs employés dans les bases et les distorsions inéquitables qui y sont associées.

2 - L'affaiblissement progressif du plafonnement de la TH

Quant à la prise en compte des revenus dans la fiscalité locale, l'existence du plafonnement de la taxe d'habitation introduit certes d'ores et déjà un correctif. Néanmoins, le plafonnement n'empêche pas des taux d'imposition élevés sur les foyers les plus pauvres, régressifs sur les foyers les plus riches, et ses effets s'atténuent à proportion de la hausse des taux de taxe d'habitation depuis 2000.

La multiplication des exonérations et dégrèvements fiscaux, pour personnaliser la fiscalité directe locale, n'est pas une solution durable aux problèmes d'équité que le système soulève. Ces dépenses fiscales complexifient toujours davantage l'architecture de la fiscalité locale en même temps qu'elles conduisent l'État à assumer une part croissante de la charge fiscale locale, en substitution des contribuables exonérés ou dégrévés.

B - Les inégalités de ressources entre collectivités n'ont aucune raison de se réduire spontanément

1 - La réforme de la fiscalité professionnelle locale

La suppression de la TP et son remplacement par la CET ne devraient pas entraîner d'effet péréquateur significatif.

Les pertes de recettes induites par la suppression de la taxe professionnelle ne devraient pas être intégralement compensées par des recettes fiscales propres de substitution. Environ quatre milliards d'euros devraient être compensés sous la forme de dotations budgétaires de l'État. Sans préjuger de l'évolution de cette compensation au cours des prochaines années, elle risque de restreindre, surtout si elle est intégrée au sein de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État, les marges financières disponibles pour la péréquation.

2 - L'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre

L'autre levier possible d'une réduction spontanée des inégalités territoriales réside dans l'essor de l'intercommunalité car cette dernière engendre des effets péréquateurs, en particulier pour l'intercommunalité à taxe professionnelle unique. Miser sur l'extension de l'intercommunalité, à cadre juridique constant, pour égaliser les potentiels fiscaux par habitant paraît toutefois excessivement optimiste.

S'il reste quelques marges de progression à la fiscalité intercommunale (la région Île-de-France, d'ores et déjà en phase de rattrapage, et les zones rurales à faible densité, où le potentiel fiscal est limité), l'essentiel de ses effets bénéfiques est d'ores et déjà acquis : moins de 30 % de la population française demeure extérieure à l'intercommunalité à fiscalité propre ; la progression de l'intercommunalité, après une phase très rapide (1999-2003), s'est ralentie (le nombre d'EPCI à fiscalité propre a même baissé en 2007, avant de reprendre sa croissance en 2008).

En outre, les incitations au regroupement intercommunal pourraient à terme être remises en cause. L'importance des moyens attribués aux structures intercommunales, *via* leur DGF bonifiée, est liée à la volonté d'encourager fortement leur développement. Désormais que le territoire est largement couvert, ses modalités pourraient faire l'objet d'une redéfinition en un sens plus restrictif.

Seule une réforme du cadre juridique de l'intercommunalité fiscale, par exemple son extension à l'ensemble des impôts locaux, permettrait de poursuivre le développement de ses effets péréquateurs.

II - La fiscalité locale peut être amplement réformée dans le cadre de ses principes directeurs actuels

A - Rapprocher la fiscalité locale des capacités contributives

1 - Le scénario envisagé et abandonné au début des années 1990 : révision générale des valeurs locatives cadastrales et impôt local sur le revenu

La loi du 30 juillet 1990 prévoyait à la fois la création d'une taxe départementale sur le revenu et la réalisation d'une révision générale des valeurs locatives cadastrales. Ces pistes, qui n'ont jamais été mises en œuvre, ne semblent pas constituer aujourd'hui des voies de réforme à privilégier.

a) La révision générale

La tenue à jour de l'assiette foncière est complexe car elle requiert une analyse régulière, par les services fiscaux, des conditions locales du marché immobilier pour redéfinir les tarifs, sans mentionner la nécessité d'un toilettage périodique des critères retenus pour déterminer la valeur locative.

Deux pistes sont parfois évoquées pour réduire la difficulté de l'exercice : la simplification et la décentralisation.

Une *simplification* radicale de la méthode de calcul est difficilement envisageable. Une méthode allégée (sans équivalences superficielles, sans coefficient de situation générale ou particulière...) voire très allégée (multiplication de la surface réelle par un tarif) ne réduirait pas nécessairement de façon considérable la charge de travail de l'administration. En effet, la détermination des tarifs, sur la base d'une analyse des marchés locaux, est indispensable quelle que soit la méthode retenue, or c'est l'un des éléments dont la mise en œuvre est la plus délicate (délimitation des zones, choix de locaux-types, analyse du marché).

En outre, une simplification très poussée de la formule de calcul négligerait les spécificités qui participent à la valorisation des biens (emplacement, état d'entretien, équipements...), engendrant de nouvelles distorsions inévitables.

Plus fondamentalement, l'absence de révision générale depuis 1970 tient moins à la complexité technique de l'opération (menée à bien par l'administration fiscale entre 1990 et 1992) qu'aux importants transferts de charges entre contribuables qui en résulteraient.

Décentraliser la révision générale, en confiant la responsabilité de son déclenchement aux élus locaux, pour le territoire qui ressort d'eux, réduirait l'ampleur de l'opération, qui serait ainsi conduite à une échelle plus réduite, et limiterait également sa résonance politique. Cette piste se heurte toutefois à deux difficultés majeures qui la rendent impraticable :

- tant que les assiettes foncières sont concurremment taxées par les différents échelons territoriaux, la révision des tarifs ne peut se faire qu'à l'échelon territorial le plus élevé, c'est-à-dire, sous réserve des modifications qui pourraient être apportées par la loi de finances pour 2010, la région. Appliquer des taux régionaux uniformes à une assiette qui serait mise à jour pour certains départements tandis qu'elle resterait inchangée pour d'autres soulèverait un problème d'équité manifeste entre départements. Ce problème ne

pourrait être résolu qu'en votant de multiples taux régionaux, destinés à s'appliquer aux différentes assiettes locales en fonction du caractère plus ou moins récent de leur mise à jour²⁹² ;

- la faisabilité politique des révisions locales n'est pas nécessairement supérieure à celle des révisions générales nationales. Outre la difficulté, pour les élus locaux, à assumer une opération qui consiste à revaloriser les assiettes fiscales et à provoquer des transferts de charges, la mise en œuvre de la révision dans quelques collectivités seulement pourrait paraître contrevenir à l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Il ne s'agirait certes que d'une apparence puisque la mise à jour des bases pourrait se faire à niveau constant de prélèvements obligatoires locaux, grâce à un ajustement des taux, mais cette apparence nourrirait la contestation de la réforme.

b) L'impôt local sur le revenu

La création d'une imposition locale sur le revenu, à condition qu'elle représente une part relative importante des ressources fiscales locales, constituerait le moyen le plus direct d'améliorer la prise en compte des capacités contributives du contribuable local. Cette option, que le législateur avait souhaité mettre en œuvre sous la forme d'une taxe départementale sur le revenu, n'a jamais été appliquée²⁹³.

Les simulations réalisées à la suite de la loi du 30 juillet 1990 ont révélé l'importance des transferts de charges à prévoir en cas d'imposition locale sur le revenu : les redevables dont le revenu est supérieur à 61 000 € auraient payé un montant moyen de taxe départementale sur le revenu de 40 % supérieur à leur cotisation antérieure de taxe d'habitation²⁹⁴.

²⁹² Ou en appliquant un coefficient d'ajustement aux assiettes non mises à jour pour les rehausser forfaitairement au niveau des assiettes mises à jour.

²⁹³ La loi du 10 janvier 1980 prévoyait déjà le remplacement de la part départementale de TH par un impôt proportionnel sur le revenu. Resté sans suite, le projet fut repris par l'article 56 de la loi du 30 juillet 1990, avant d'être ajourné par la loi du 15 juillet 1992.

²⁹⁴ Par ailleurs, la mise en place d'une imposition locale sur le revenu augmenterait très sensiblement le nombre des contribuables locaux. Les simulations réalisées après la loi du 30 juillet 1990 estimaient à environ 3 millions le nombre des contribuables nouveaux, actuellement dégrevés ou non assujettis (enfants vivant chez les parents, concubins) à la taxe d'habitation, qui entreraient dans le champ d'une éventuelle taxe départementale sur le revenu.

**Encadré n° 6 : Imposition départementale des revenus adoptée
en loi du 30 juillet 1990**

« Article 56 –

[...]

II. 1. A. A compter du 1^{er} janvier 1992, les personnes physiques fiscalement domiciliées en France [...] sont assujetties à une taxe départementale sur le revenu.

2. Cette taxe est assise, chaque année, sur le montant des revenus et plus-values pris en compte pour le calcul de l'impôt sur le revenu établi au titre de l'année précédente. Le revenu imposable à la taxe départementale sur le revenu est diminué d'un abattement pour charges de famille puis d'un abattement à la base. »

L'abattement pour charges de famille, modulable par les conseils généraux, ne pouvait excéder 18 % par personne à charge ni l'abattement à la base excéder 18 000 F (célibataires) ou 36 000 F (personnes mariées soumises à imposition commune). Un dégrèvement de 8 % du montant de la taxe était accordé d'office à l'ensemble des redevables.

Source : Loi n°90-669 du 30 juillet 1990.

L'imposition locale sur le revenu est pratiquée par quelques États européens mais elle présenterait en France plusieurs inconvénients :

- l'introduction d'un impôt local sur le revenu entraînerait une redistribution des ressources fiscales entre collectivités. Au-delà de la difficulté politique liée aux réformes génératrices de transferts de charges, ces effets redistributifs pourraient, selon les modalités d'imposition retenues, conduire à aggraver les disparités de potentiel fiscal entre collectivités. Si l'imposition locale du revenu permettrait de progresser en termes d'équité entre contribuables d'une même collectivité, elle pourrait donc aggraver les écarts inévitables entre collectivités. Pour mémoire, la répartition du produit de l'impôt sur le revenu entre départements est environ deux fois plus inégalitaire que celle de la fiscalité directe locale ;
- une assiette « revenu » serait beaucoup plus fluctuante qu'une assiette foncière, même régulièrement mise à jour. Elle conduirait soit à une plus forte variabilité des recettes des collectivités affectataires de l'impôt local sur le revenu, soit à une plus forte variabilité de la pression fiscale ;

- la mobilité des citoyens locaux pourrait accroître le séparatisme social et géographique, les foyers les plus riches fuyant la pression fiscale des collectivités où la pression fiscale serait plus soutenue.

Encadré n° 7 : Conséquences d'une taxation départementale des revenus en termes de répartition territoriale des bases fiscales

Une taxation locale des revenus ne pourrait pas s'envisager à l'échelon communal, l'assiette étant trop inégalement répartie. Le potentiel fiscal communal par habitant varie aujourd'hui, hors taxe professionnelle, de 0 € à environ 23 000 €. Le revenu moyen par habitant varie, au niveau communal, de 0 € à environ 100 000 € (revenus imposables en 2006).

Au niveau départemental, la taxation des revenus serait plus ou moins inégalitaire en fonction des caractéristiques de l'assiette retenue. En choisissant le revenu imposable, l'assiette ne serait pas plus inégalitaire que l'assiette actuelle de la fiscalité directe locale. Elle contribuerait même à atténuer les disparités de ressources entre départements.

En revanche, les mesures qui pourraient être prises pour atténuer les effets de la réforme et qui auraient pour effet de restreindre l'assiette, par exemple pour éviter la hausse de la pression fiscale sur les foyers les plus pauvres, conduiraient à une répartition potentiellement très inégale de la base fiscale. Par exemple, si l'on appliquait à la base un abattement de 8 000 € pour exclure les contribuables modestes du champ d'application du nouvel impôt, les inégalités entre départements seraient considérablement aggravées. En première approche, la dispersion des ressources (mesurée par l'écart-type rapporté à la moyenne) serait accrue de 60 % environ.

Conséquences d'une éventuelle taxation départementale des revenus (départements métropolitains)

	Bases par habitant de la fiscalité directe locale affectée aux départements (2007)	Revenu imposable par habitant au niveau des départements (2006)	Bases par habitant si le revenu remplaçait l'assiette de la TH	Revenu imposable par habitant si un abattement de 8 000 € y était appliqué	Bases par habitant si le revenu (avec abattement de 8 000 €) remplaçait l'assiette de la TH
Moyenne (en €)	3 848,0	11 664,2	14 278,4	3 664,2	6 278,4
Minimum (en €)	2 493,7	9 584,6	11 551,2	1 584,6	3 551,2
Maximum (en €)	8 878,3	23 231,4	28 787,3	15 231,4	20 787,3
Maximum/minimum	3,6	2,4	2,5	9,6	5,9
Quartile 1 (en €) (I)	3 386,1	10 716,6	13 053,1	2 716,6	5 053,1
Quartile 3 (en €) (II)	4 090,3	11 902,4	14 724,7	3 902,4	6 724,7
Rapport interquartile (II/I)	1,2	1,1	1,1	1,4	1,3
Ecart-type (en €)	913,9	1 845,1	2 367,9	1 845,1	2 367,9
Ecart-type rapporté à la moyenne (en %)	23,8	15,8	16,6	50,4	37,7

Source : Données Direction générale des collectivités locales, retraitements par le CPO

Plusieurs contributions récentes au débat sur l'avenir de la fiscalité locale préconisent l'imposition locale des revenus sous la forme d'une part de contribution sociale généralisée²⁹⁵. Cette idée peut emprunter trois vecteurs distincts :

- permettre aux collectivités de lever des « centimes additionnels » de CSG. Cela aurait toutefois pour effet d'affaiblir la simplicité et la lisibilité de la CSG ;
- instaurer une taxe locale *ex nihilo*, distincte des impôts nationaux et reposant sur une large assiette « revenus », à l'exemple de la CSG. La largeur de l'assiette permettrait de réduire le caractère territorialement inégalitaire de l'imposition locale des revenus mais une assiette large, quasi-universelle, augmenterait considérablement le nombre des contribuables locaux ;
- affecter aux collectivités locales, en particulier aux départements, compétents en matière d'action sociale, une part du produit national de la CSG. Cela s'inscrirait dans la continuité des dispositifs existants²⁹⁶ et s'apparenterait, au fond, à un système de dotation, le produit étant réparti en fonction des besoins sans qu'il soit tenu compte d'assiettes locales. Cette option, qui s'écarte de l'idée d'un impôt local sur le revenu, permet à la fois de financer les dépenses locales par des prélèvements plus sensibles aux capacités contributives et, l'assiette n'étant pas localisée, d'éviter le creusement des inégalités entre collectivités.

²⁹⁵ Cf. notamment *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*, Philippe Valletoux, Conseil économique et social, 2006. La proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale du reprenait cette proposition.

²⁹⁶ La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), alimentée en partie par la CSG, verse des concours (1 Md€ par an environ) aux départements au titre de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la Prestation de compensation handicap (PCH).

Tableau n° 20 : Imposition locale des revenus en Europe

		Échelon bénéficiaire	Taux d'imposition	% des recettes fiscales locales	% des ressources locales totales
Belgique	Centimes additionnels à l'IPP	Municipalités	Liberté totale de vote des taux (avec faculté de recommandations régionales, par exemple en Wallonie) Taux moyen 7,3 %	36	16
Danemark	Impôt personnel sur le revenu	Municipalités et comtés (jusqu'en 2006)	Liberté totale de principe, mais gel global consolidé depuis 2002 Taux de 20,8 % (municipalités) et de 11,9 % (comtés) en 2005	86	45
Finlande	Impôt municipal sur le revenu	Municipalités	Liberté totale Taux moyen de 18,3 % en 2005 (entre 16 et 21 %)	87	41
Italie	Impôt additionnel à l'IRE	Municipalités et régions	Taux municipaux réglementés Surtaxe régionale de 1,4 % (taux gelé de 2002-2006)	6 (municipalités) 10 (régions)	3 (municipalités) 4 (régions)
Suède	Impôt personnel sur le revenu	Municipalités et comtés	Liberté totale En 2005, taux moyen de 20,8 % (municipalités) et de 10,8 % (comtés)	100	69

Source : Dexia, 2006.

2 - Un scénario alternatif : constituer une assiette mixte, intégrant une part de revenu, pour la taxe d'habitation, refondre les méthodes de mise à jour des assiettes foncières et réformer les DMTO

Un scénario alternatif à celui tenté au début des années 1990 consisterait à conforter la place du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation, qui lui fait déjà une certaine place, à rénover la méthode d'évaluation des valeurs foncières pour assurer leur tenue à jour, et à réformer les DMTO pour y introduire une forme de personnalisation.

a) Constituer une assiette mixte pour la taxe d'habitation

Les difficultés liées à l'introduction d'un impôt local sur le revenu amènent à s'interroger sur des solutions moins radicales pour prendre en compte les capacités contributives. La taxe d'habitation, du fait des mécanismes de son plafonnement, repose déjà partiellement, *de facto*, sur les revenus. Cette mixité de l'assiette, mêlant bases foncières et revenus, pourrait être renforcée, suivant trois options, qui ne sont pas exclusives : instiller directement une part de revenu dans l'assiette existante de la TH ; renforcer le plafonnement de la TH ; compléter le plafond d'un taux-plancher pour les hauts revenus.

1. Première option : instiller une part de revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation

L'introduction d'une part de revenu dans l'assiette de la TH présente deux avantages majeurs par rapport à la création *ex nihilo* d'une imposition locale sur le revenu. D'une part, le nombre des contribuables locaux demeurerait inchangé, ce qui facilite l'acceptation de la mesure et évite d'alourdir le coût du recouvrement des impôts locaux.

D'autre part, les effets de la mesure peuvent être plus aisément maîtrisés et modulés. Les simulations réalisées sur la base de différentes hypothèses montrent que le paramétrage de cette assiette mixte, selon la pondération de l'assiette « revenu », offre une certaine souplesse pour obtenir une réforme plus ou moins redistributive.

Dans toutes les hypothèses envisagées, à produit fiscal constant pour les collectivités, la cotisation des contribuables les plus modestes (premier décile) serait allégée et la charge fiscale redistribuée de façon moins régressive entre les différents niveaux de revenu. Le tableau n°23 présente deux modalités possibles pour faire en sorte que l'assiette de la TH soit constituée à 85 % de valeur locative et à 15 % de revenu.

Tableau n° 21 : Effets redistributifs d'une introduction du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation (85 % de valeur locative ; 15 % de revenu)²⁹⁷

Déciles de RFR (en €)	Moyenne des variations individuelles de cotisation (en %)	
	Hypothèse 1 : Ajout à la valeur locative de 2 % du RFR ²⁹⁸	Hypothèse 2 : Ajout à la valeur locative de 10 % du RFR avec un abattement à la base ²⁹⁹
1 ^{er} décile (moins de 7 265)	-5	-8
2 ^e décile (7 265 à 10 467)	+1	-4
3 ^e décile (10 467 à 12 880)	+2	-4
4 ^e décile (12 880 à 15 508)	+2	-6
5 ^e décile (15 508 à 18 065)	+3	-9
6 ^e décile (18 065 à 20 830)	+4	-8
7 ^e décile (20 830 à 24 276)	+5	-6
8 ^e décile (24 276 à 28 979)	+6	+0
9 ^e décile (28 979 à 37 287)	+8	+12
10 ^e décile (plus de 37 287)	+19	+72
Ensemble	+5	+4

Source : *Rapport sur les finances locales, Direction générale des collectivités locales, Direction du Budget et Direction de la législation fiscale, mars 2002.*

²⁹⁷ Ces simulations sont antérieures à la réforme de l'IR de 2006, laquelle augmente mécaniquement les revenus fiscaux de référence par rapport à ceux utilisés pour les calculs. En outre, les taux de taxe d'habitation ont sensiblement augmenté depuis 2002. Les chiffres cités dans le tableau 23 n'ont donc qu'une valeur indicative.

²⁹⁸ De l'ensemble des occupants du logement.

²⁹⁹ De l'ensemble des occupants du logement. Dans ce scénario, 10 % du RFR seraient ajoutés à la valeur locative, mais en appliquant un abattement à la base et des abattements pour charges de famille, de façon à ce que, comme dans l'hypothèse 1, le revenu représente 15 % de l'assiette globale nationale de la TH.

2. Deuxième option : renforcer la portée du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu

Cette option consisterait à conserver l'assiette actuelle de la taxe d'habitation, mais en renforçant le plafonnement en fonction des revenus. Pour mémoire, ce plafonnement est progressivement privé de sa portée sous l'effet de la hausse des taux de la taxe d'habitation depuis 2000 puisque le plafonnement prend en compte les taux d'imposition tels qu'ils existaient dans la collectivité à cette date. Les contribuables modestes, bénéficiaires du plafonnement, subissent un reste à charge croissant à mesure que les taux augmentent au-delà de leur niveau de 2000. Tout l'enjeu de cette option est de faire en sorte que la hausse des taux soit supportée par les collectivités qui en sont à l'origine et non par les contribuables plafonnés, comme c'est le cas actuellement.

Cela permettrait de contenir la hausse des taux d'imposition sur les ménages les plus modestes mais elle induirait un coût pour l'État : si ce dernier prenait à sa charge, sous forme de dégrèvement, le reste à charge des contribuables plafonnés au titre des hausses de taux intervenues entre 2000 et 2010, laissant les collectivités assumer financièrement la part des dégrèvements résultant de hausses de taux postérieures à 2010, le coût pour l'État serait de l'ordre de 450 M€ à 500 M€ par an.

Le plafonnement, même ainsi renforcé, ne constituerait pas une solution définitive aux problèmes d'équité inhérents à la TH. Il laisserait subsister la régressivité des taux sur les revenus les plus élevés. La résolution de ce problème pourrait alors éventuellement impliquer la fixation d'un taux plancher de taxe d'habitation, au prix d'une complexification du fonctionnement de la taxe.

3. Troisième option : compléter le plafond de taxe d'habitation par un plancher

Il s'agirait de définir une cotisation minimale de TH, exprimée en pourcentage du revenu fiscal de référence des occupants du logement. Cette cotisation serait due au-delà d'un certain niveau de revenu.

En fonction des objectifs poursuivis et du degré de progressivité recherché, plusieurs sous-options sont envisageables. En jouant sur le niveau du taux minimal, il est possible de cibler une population plus ou moins large de contribuables et de provoquer un relèvement plus ou moins fort de la cotisation due par les foyers les plus aisés. En jouant sur la structure du taux minimal (taux unique ou taux composite), il est possible de moduler l'ampleur des transferts de charges qui en résulteraient.

Un taux unique, s'il était placé à un niveau moyen (par exemple, 1,5 %), entraînerait une élévation marquée de la cotisation due par les contribuables aisés alors qu'un taux de base, applicable jusqu'à un seuil déterminé de revenu fiscal de référence (RFR), complété par une imposition additionnelle (par exemple + 0,1 % par tranche de 10 000 €) au-delà de ce seuil, modérerait la hausse du taux d'imposition des ménages les plus riches.

Tableau n° 22 : Effets d'une cotisation minimale de taxe d'habitation en fonction du niveau du taux minimal

Taux de cotisation minimale (en % du RFR)	Part des contribuables concernés par la cotisation minimale	Taux moyen d'augmentation de la cotisation pour les contribuables concernés	Taux moyen d'augmentation de la cotisation pour le centile le plus riche des contribuables
1 %	1 %	+ 47 %	+47 %
1,5 %	9 %	+ 27 %	+ 120 %
2 %	45 %	+23 %	+ 194 %

Source : Données Direction générale des finances publiques 2008, retraitements par le CPO

Tableau n° 23 : Effets d'une cotisation minimale de taxe d'habitation en fonction de la structure du taux minimal – exemple d'un couple marié avec deux enfants

Contexte	RFR	Cotisation de base	Cotisation additionnelle due au titre de la cotisation minimale	Total de la cotisation due
Situation actuelle	58 976 €	300 €	SO	300 €
Cotisation minimale à taux unique (1,5%)			885 €	1 185 €
Cotisation minimale de 1 % jusqu'à 20 000 € de RFR puis de 0,1% par tranche de 10 000 € supplémentaire			686 €	986 €

Source : CPO

Le montant des recettes supplémentaires que cette taxation minimale dégagerait dépend des paramètres retenus. Un taux unique à 1,5 % procurerait des recettes additionnelles de 800 M€ environ (données de la direction générale des finances publiques, retraitements par le CPO).

Ce système de taux plancher, quoique techniquement faisable, entraînerait une complexification des mécanismes de la TH.

b) Refonder les méthodes de valorisation de l'assiette foncière

La méthode française d'évaluation de la valeur foncière présente trois propriétés originales :

- les valeurs calculées sont les valeurs locatives, non vénales. Ce choix présente deux inconvénients : il accentue la régressivité de l'imposition foncière par rapport aux revenus et il se fonde sur des données, les valeurs locatives, auxquelles l'administration n'a pas directement accès ;
- les valeurs sont déterminées suivant un mode de calcul administratif (issu de l'annexe III du Code général des impôts) et non directement sur la base des valeurs constatées dans les baux ou les actes de ventes. L'administration ne s'appuie pas non plus sur les déclarations des contribuables (à la différence des droits de mutation à titre gratuit ou de l'impôt de solidarité sur la fortune où l'assiette est déclarée). Ce choix présente l'inconvénient de faire dépendre la mise à jour des valeurs de décisions politiques discrétionnaires (réalisation des révisions générales), contrairement à un système qui serait fondé sur la constatation des valeurs lors de transactions ou encore sur des déclarations périodiques ;
- la mise à jour de l'assiette repose principalement sur une procédure, la révision générale, dont l'exécution est périodique, à la différence d'un système qui serait fondé sur une actualisation au fil de l'eau, suivant les transactions sur le marché immobilier. Ce mode opératoire a le défaut de conférer un caractère très lourd et exhaustif aux opérations de mise à jour, lorsqu'elles ont lieu, et de compromettre leur acceptabilité par rapport à un système où les mises à jour seraient graduelles, ce qui lisserait les effets des transferts de charges, et où la réévaluation de l'assiette aurait lieu, pour l'essentiel, lors des transactions, c'est-à-dire lors du changement de propriétaire, ce qui la rendrait plus indolore pour les contribuables.

Des évolutions pourraient être envisagées sur ces trois points :

- le recours aux valeurs vénales, prédominantes dans les fiscalités foncières des pays européens, est à la fois plus équitable (moins régressif par rapport aux revenus) et plus

pratique (car en accès plus direct pour l'administration fiscale³⁰⁰) ;

- les valeurs vénale constatées lors des mutations pourraient être la source de droit commun pour alimenter la mise à jour de l'assiette. Elles nécessiteront certes inévitablement des correctifs et des compléments. Toutes les transactions n'ont pas lieu dans des conditions normales de marché et certaines ventes exigeraient des retraitements administratifs pour extraire la valeur vénale fondamentale du bien à taxer (par exemple les ventes de biens occupés). En tout état de cause, le rôle de l'administration demeurerait donc important³⁰¹. Les exemples étrangers enseignent à cet égard que les impositions foncières locales fondées sur la valeur vénale pure, c'est-à-dire vierge de tout retraitement administratif, n'existent pas. En outre, la rotation du parc immobilier est lente (2 millions de transactions par an pour 35 millions de locaux soumis à la taxe d'habitation). Un système de déclaration devrait donc probablement être mis en place pour permettre une mise à jour des biens n'ayant pas fait l'objet de mutation pendant un long laps de temps ;
- l'actualisation de l'assiette au fil de l'eau est à la fois moins lourde qu'une mise à jour sous la forme d'imposantes révisions générales, plus acceptable pour les contribuables (car les réévaluations d'assiette auraient lieu lors des changements de propriétaire) et plus avantageuse pour les collectivités, dont l'assiette serait plus dynamique et plus réactive aux évolutions de l'offre de services publics locaux.

³⁰⁰ L'enregistrement et la publication des mutations d'immeubles dans les conservations des hypothèques et au livre foncier en Alsace-Moselle sont retracés dans les applications informatiques employées par la DGFIP.

³⁰¹ Les modèles nationaux sont divers en ce qui concerne l'administration des valeurs foncières. Ainsi le Royaume-Uni a-t-il confié cette administration à un opérateur. La *Valuation Office Agency* et ses 85 antennes déconcentrées sont chargées, sous le contrôle du Parlement, d'estimer la valeur vénale des biens passibles de la taxe foncière locale (County tax), ensuite recouvrée par l'administration fiscale (HM Revenue and Customs).

Les imperfections de ce nouveau système (valeurs vénales actualisées au fil de l'eau au gré des transactions et, subsidiairement, déclarations pour les biens n'ayant pas fait l'objet de transaction pendant un long laps de temps) ne doivent toutefois pas être occultées :

- la difficulté, pour ceux contribuables qui auraient à émettre une déclaration³⁰², à estimer précisément la valeur de leurs biens. Les propriétaires occupants pourraient avoir des difficultés à évaluer par eux-mêmes la valeur locative de leur logement et, surtout, les propriétaires de biens n'ayant pas fait l'objet de mutation récente manqueraient d'éléments objectifs pour estimer leur valeur vénale ;
- la difficulté pour l'administration à contrôler l'estimation faite par les contribuables déclarants. D'une part, les pouvoirs de l'administration sont juridiquement bornés par l'absence de droit de visite des locaux. D'autre part, la réforme décrite *supra* ne susciterait pas des gains d'efficience tels que d'importants moyens pourraient être redéployés vers le contrôle ;
- la variabilité des bases, si elles suivaient les fluctuations du marché immobilier. Les valeurs de marché, locatives ou vénales, sont très variables, comme l'illustre la progression irrégulière du produit des droits de mutation à titre onéreux au cours des dernières années ;
- Le risque d'une inflation du contentieux. La complexité du mode actuel de calcul de la taxe d'habitation et des taxes foncières les rend relativement opaques au contribuable et l'obsolescence des bases conduit à fixer la valeur locative cadastrale en deçà de la valeur locative réelle des biens. Ces deux éléments limitent actuellement le contentieux en matière de fiscalité directe locale. Le passage aux valeurs réelles, locatives ou vénales, modifierait cette situation. L'exemple de la *Property Tax*, assise aux États-Unis sur la valeur vénale, et source de 75 % du contentieux fiscal dans le pays, inspire une certaine prudence.

Ces difficultés sont en partie surmontables :

- afin de laisser à l'administration fiscale les moyens nécessaires pour exercer un contrôle sur l'assiette (normalité des conditions de vente, exactitude des valeurs déclarées), les

³⁰² Ceux dont le bien ne connaîtrait pas de mutation durant un long laps de temps.

mises à jour déclaratives, pour les biens ne connaissant pas de mutation pendant un long laps de temps, pourraient être espacées, par exemple sur un rythme décennal (rythme de mise à jour retenu en Espagne). On peut même envisager qu'aucune périodicité générale ne soit fixée, charge à l'administration, en lien avec les commissions communales des impôts directs, d'identifier les biens n'ayant connu aucune mutation depuis longtemps et dont les caractéristiques auraient changé, et de solliciter alors une déclaration des propriétaires concernés. Pour mémoire, la valeur vénale des biens n'est jamais réévaluée entre deux mutations au Royaume-Uni ;

- afin de faciliter les contrôles, les pouvoirs de l'administration pourraient être renforcés, en rendant obligatoire, sous peine de majoration, la réponse à ses demandes de renseignement ;
- la variabilité des bases pourrait être neutralisée si, à l'instar de l'assiette de la *Council tax* britannique, la valeur vénale des biens était exprimée en euros constants, par rapport à une année antérieure de référence (1991 au Royaume-Uni) en neutralisant l'effet des variations des prix intervenues entre l'année de référence et l'année courante sur le marché immobilier, au moyen de coefficients correcteurs déduits de l'évolution de l'indice des prix des marchés immobiliers locaux ;

Tableau n° 24 : Barème de la Council tax au Royaume-Uni (2006)

Tranche de barème	Valeur vénale (en £ constants 1991)	Ratio	Cotisation forfaitaire annuelle en £ (moyenne de l'ensemble des Councils britanniques)
A	Moins de 40 000	6/9	845
B	40 000-52 000	7/9	986
C	52 000-68 000	8/9	1 127
D ³⁰³	68 000-88 000	9/9	1 268
E	88 000-120 000	11/9	1 550
F	120 000-160 000	13/9	1 832
G	160 000-320 000	15/9	2 113
H	Plus de 320 000	18/9	2 536

Source : Direction de la législation fiscale

³⁰³ Les *Councils* déterminent le montant de la taxe pour la bande D, centrale dans le barème. Le reste du tarif en découle, suivant les ratios nationaux.

- le risque contentieux serait accru par la plus grande lisibilité de l'assiette vénale par rapport à une assiette cadastrale sous-estimée. Pour autant, la valorisation en euros constants, par référence à une année antérieure, aurait pour effet d'afficher, sauf exception, une valeur faciale inférieure à la valeur courante du bien, ce qui est de nature à limiter l'ampleur des contestations. Au demeurant, malgré l'opacité de l'assiette actuelle, 60 % des demandes contentieuses adressées aux services fiscaux en 2008 concernent la fiscalité directe locale.

Une partie des inconvénients du nouveau système pourrait donc être éliminée ou contournée. Au fond, la question est de savoir si ses défauts (notamment le risque d'erreur ou de fraude dans les déclarations) dépasseraient ceux, difficilement corrigibles, du système actuel (critères administratifs impuissants à rendre compte de la complexité des déterminants des prix immobiliers, obsolescence croissante de l'assiette). L'ampleur des transferts de charges résultant de l'absence de mise à jour de l'assiette et la difficulté à imaginer une méthode de mise à jour plus fluide dans le cadre juridique actuel conduisent à considérer ce système alternatif comme un facteur de progrès par rapport à l'existant.

c) Réformer les DMTO

Les DMTO présentent en France la particularité, par comparaison avec beaucoup de leurs équivalents étrangers, de s'appliquer indifféremment aux résidences principales et secondaires. Une voie possible de réforme consisterait, suivant les exemples italien et belge, à alléger les droits pesant sur les achats de résidences principales, par exemple sous la forme d'un abattement à la base. Une telle mesure requerrait toutefois une compensation par l'État de la perte de recettes fiscales locales.

*

Au-delà de l'équité verticale entre contribuables, la réforme de la fiscalité locale doit se soucier d'équité horizontale, c'est-à-dire des disparités entre collectivités.

B - Répartir la ressource fiscale plus harmonieusement et compenser plus efficacement les inégalités de recettes entre collectivités

1 - Prévenir l'apparition des inégalités à la source

a) Piste n° 1 : Modifier les assiettes pour privilégier celles qui sont géographiquement les mieux réparties

La réduction des inégalités de potentiel fiscal « à la source » impose de modifier l'assiette des impôts existants ou l'affectation des assiettes existantes aux différents échelons territoriaux.

Les assiettes les plus inégalement réparties sont celles de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe professionnelle. Le foncier non bâti est distribué plus inégalement que les assiettes des autres « vieilles », mais le problème est atténué par le montant très limité des recettes que la TFPNB génère. Seule l'assiette de la taxe professionnelle associe un fort rendement et un degré élevé d'inégalités territoriales.

Réduire les inégalités à la source impliquerait, dans ces conditions :

- de réformer l'assiette des impôts locaux pour y substituer des assiettes plus homogènes sur le territoire. Or l'assiette actuelle, principalement foncière, présente l'avantage d'être répartie plus harmonieusement sur le territoire que des assiettes alternatives reposant sur des flux (revenus, bénéfices) ;
- d'augmenter la part relative des impositions locales dont les assiettes sont les plus égalitaires. Cela impliquerait de réduire drastiquement le poids de la fiscalité locale pesant sur les entreprises et d'opérer un important transfert de charges sur les ménages. Il serait difficile de justifier une telle évolution par le seul souci de réduire les besoins en péréquation.

Cette première piste ne paraît donc pas constituer une réponse adaptée.

b) Piste n° 2 : Ne plus affecter la fiscalité professionnelle au bloc communal

La source principale des disparités de potentiel fiscal par habitant réside dans l'affectation aux communes de la fiscalité professionnelle. L'activité économique est concentrée sur le territoire alors que la carte communale est très morcelée. Une assiette concentrée alimentant des collectivités très dispersées ne peut que générer d'importantes inégalités.

En outre, les modalités actuelles de la fiscalité professionnelle locale, dont l'assiette est largement constituée par les équipements et biens mobiliers (EBM), procurent aux collectivités des recettes proportionnées à l'intensité capitalistique des entreprises locales, mais pas nécessairement aux charges induites par la présence de ces entreprises (utilisation des infrastructures, aménagements de zones d'installation, arrivée de salariés, nuisances pour l'environnement ou le voisinage). Si la taxation foncière des entreprises est corrélée au montant des investissements publics que leur présence réclame, d'après les théories de la capitalisation foncière (prise en compte dans les valeurs foncières de la valeur des biens publics locaux), tel n'est pas le cas d'une taxation des facteurs de production.

Cesser d'affecter les produits de la fiscalité professionnelle aux communes contribuerait donc très puissamment à la réduction des inégalités à la source mais une telle évolution risque de contrecarrer les objectifs de la politique d'aménagement du territoire. L'anticipation des recettes fiscales additionnelles peut rendre une commune ou un établissement intercommunal plus actifs dans leur politique d'attraction de nouvelles entreprises ou plus accueillants à l'égard d'établissements nuisibles ou impopulaires (polluants, bruyants, dommageables aux paysages...).

L'OCDE estime ainsi que la privation des recettes fiscales tirées de l'installation d'entreprises peut réduire les incitations à développer l'activité économique locale³⁰⁴. La quasi-totalité des pays européens affecte d'ailleurs, parfois exclusivement, la fiscalité professionnelle au niveau communal³⁰⁵.

Cet argument mérite d'être largement nuancé. Il existe en effet de fortes incitations extra-fiscales pour l'accueil d'entreprises³⁰⁶ : la création d'emplois pour les habitants, l'augmentation de leur revenu, la hausse de la population, etc. En outre, la capitalisation, dans l'assiette foncière, du dynamisme économique accru peut, à condition que cette assiette soit correctement valorisée et mise à jour, procurer un retour fiscal à la collectivité, *via* les impôts fonciers des ménages³⁰⁷. Enfin, l'incitation fiscale à attirer des entreprises, si elle peut dans une certaine mesure

³⁰⁴ OCDE, *Economic Survey of Austria*, 2001.

³⁰⁵ L'impôt régional sur les activités professionnelles (IRAP) en Italie, constitue l'une des seules exceptions à cette règle.

³⁰⁶ Cf. notamment *Local fiscal equalisation based on fiscal raising capacities*, Martin Schneider, 2002.

³⁰⁷ Cet argument ne vaut toutefois pas pour les installations d'entreprises génératrices de nuisances pour leur environnement, lesquelles ont tendance au contraire à dévaloriser les assiettes foncières situées dans leur voisinage.

conduire, par un phénomène d'émulation entre collectivités, à améliorer les conditions générales d'accueil des entreprises en France, peut aussi encourager une concurrence stérile entre collectivités, un jeu à somme nulle entraînant à la baisse les recettes fiscales locales sans accroître le niveau global de l'activité en France.

En tout état de cause, on peut imaginer que des voies intermédiaires soient explorées, pour maintenir une fiscalité communale sur les entreprises tout en réduisant son caractère inégalitaire :

- n'affecter au bloc communal que la partie foncière de la fiscalité professionnelle. Ce schéma était celui du projet de loi de finances initiale pour 2010 qui n'affectait plus au bloc communal que les produits de l'assiette foncière de la future cotisation économique territoriale (CET), réservant les produits de l'assiette « valeur ajoutée » aux échelons territoriaux supérieurs. Cela maintiendrait une incitation à accueillir des entreprises, leur assiette foncière étant davantage taxée que celle des ménages (paiement de la taxe foncière et d'un impôt professionnel à base foncière). Cela pourrait contribuer également à réduire les disparités de richesse fiscale entre communes ;
- à défaut, si l'on maintient le cadre d'une fiscalité directe locale sur les entreprises, des prélèvements plus ciblés peuvent être imaginés pour encourager l'accueil d'activités dont l'implantation est impopulaire (taxes communales assises sur les activités économiques nuisibles, génératrices de pollutions sonores, visuelles, atmosphériques...).

2 - Intensifier les mesures de péréquation

La péréquation ne peut pas se développer indéfiniment par un accroissement des moyens financiers qui lui sont dédiés. Les arbitrages du budget 2010 signalent au contraire un ralentissement de la croissance des concours financiers aux collectivités territoriales. La réforme de la taxe professionnelle et celle, ultérieure, des assiettes foncières, requerront la mise en place de compensations aux collectivités « perdantes », ce qui pourrait réduire les marges disponibles pour le financement de la péréquation. Ce contexte rend absolument nécessaire une intensification des effets péréquateurs des instruments existants.

Les leviers possibles de cette intensification sont connus :

- accélérer, pour chaque échelon territorial la hausse de la part relative des dotations péréquatrices au sein de la DGF, en ralentissant la hausse des dotations forfaitaires. Cela suppose d’abord que le Comité des finances locales emploie pleinement la marge qui lui est laissée par le code général des collectivités territoriales à cette fin, ce qu’il ne fait pas³⁰⁸. Cela pourrait impliquer, dans un second temps, une révision du code pour accroître ces marges ;
- concentrer les transferts sur les cibles prioritaires, en réduisant le nombre des collectivités bénéficiaires de la péréquation (relèvement des seuils d’éligibilité pour faire en sorte que moins de la moitié des collectivités de chaque catégorie soit éligible) et en majorant les concours accordés aux collectivités les plus éloignées de la moyenne ;
- augmenter l’alimentation des fonds de péréquation horizontale, asseoir les prélèvements sur une appréciation générale du potentiel fiscal (en abandonnant la notion d’« établissement exceptionnel »), rendre la participation plus redistributive (en modulant le taux de prélèvement en fonction de l’écart entre la richesse fiscale de la collectivité et la moyenne nationale), limiter les transferts péréquateurs horizontaux aux collectivités défavorisées (en abandonnant la notion de « commune concernée ») et créer un fond national de péréquation horizontale pour financer la péréquation interdépartementale³⁰⁹.

³⁰⁸ Par exemple, le Comité a décidé en 2009 et au cours des années précédentes d’affecter entre 84 % et 88 % de la croissance de la DGF régionale à la part forfaitaire, alors que le Code fixe le plancher à 60 %.

³⁰⁹ Il peut s’agir d’un écrêtement des fonds départementaux les mieux dotés, le surplus venant alimenter les fonds des départements les moins dotés. Il peut s’agir, selon une logique inverse, d’un fonds national de péréquation, directement alimenté par les écrêtements et dont les ressources alimenteraient des fonds départementaux (les versements aux fonds départementaux seraient eux-mêmes péréquateurs, privilégiant les départements dont le potentiel fiscal est le plus limité). En 2004, le fonds national de péréquation (FNP) et le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) ont été supprimés. Le FNPTP a été remplacé par un prélèvement sur les recettes de l’État finançant une compensation dégressive aux communes et EPCI qui enregistrent une perte importante de bases d’imposition à la taxe professionnelle. Le FNP, soutenant des communes au faible potentiel fiscal, est intégrée depuis 2004 à la DGF, sous la forme de la dotation nationale de péréquation.

III - Accroître les financements par dotations ou attribution de parts de produits fiscaux nationaux constitue l'option à la fois la plus radicale et potentiellement la plus structurante en termes d'équité

A - L'augmentation de la part des dotations ou de produits d'impôts nationaux au sein des ressources des collectivités territoriales permettrait de réaliser des progrès simultanés sur le plan de l'équité sociale et de l'équité territoriale

Un financement des collectivités par des dotations ou des parts d'impôts nationaux, largement pratiqué en Europe, éviterait l'apparition d'inégalités de pouvoir d'achat entre collectivités :

- les fonds peuvent être attribués en fonction des besoins de chaque collectivité. Le financement par dotation ou produit d'impôts nationaux résout donc la question de l'adéquation entre les besoins territoriaux et le potentiel fiscal local. Les analyses de l'OCDE mettent en évidence que les inégalités territoriales de ressources sont fonction croissante de l'autonomie fiscale des collectivités. En moyenne, une hausse de 10 points de la part des collectivités dans le total des recettes fiscales entraîne, pour compenser les inégalités ainsi créées, une augmentation de 0,6 points de la part des transferts péréquateurs dans le PIB³¹⁰ ;
- l'évolution des fonds peut être plus facilement maîtrisée que des assiettes locales indexées à l'activité économique ou au dynamisme démographique des territoires. Les territoires économiquement déclinants seraient donc avantagés par un financement par dotation ou produit d'impôts nationaux ;
- des moyens supérieurs pourraient être consacrés à la péréquation, au sein de concours financiers dont le volume global serait ainsi accru.

³¹⁰ *Taxes or Grants : What Revenue Source for Sub-central Governments?*, Hansjörg Blöchliger and Oliver Petzold, OCDE, 2009.

Par ailleurs, le remplacement d'impositions locales, insensibles aux facultés contributives, par des financements issus d'impositions nationales, plus équitablement réparties entre contribuables, ne peut que jouer un rôle positif en termes d'équité verticale des prélèvements obligatoires.

B - Les effets positifs, en termes d'équité, d'une telle évolution dépendraient des impôts nationaux qui seraient mobilisés en remplacement des impôts locaux et de l'intensité péréquatrice des transferts aux collectivités

L'équité sociale des prélèvements obligatoires serait globalement accrue à condition que la hausse des transferts de l'État aux collectivités territoriales (dotations, part d'impôts nationaux affectés) soit gagée par la hausse d'impôts nationaux répondant eux-mêmes aux exigences de l'équité verticale. Cela supposerait alors de privilégier des impôts directs, de préférence assis sur le revenu. En raison de l'étroitesse de l'assiette de l'IR et des spécificités de la CSG, dont l'affectation aux dépenses de toutes natures des collectivités territoriales brouillerait la fonction, une telle évolution rendrait probablement nécessaire une réforme de l'imposition nationale des revenus. Par ailleurs, les impôts nationaux mobilisés en remplacement des impôts locaux devraient inclure une part de fiscalité sur les entreprises si l'on souhaite éviter un transfert global de charges en défaveur des ménages.

En termes d'équité territoriale, la hausse des financements par dotation ou produit d'impôts nationaux ne produirait pas d'effet automatique. Les moyens attribués aux collectivités, que ce soit sous forme de dotations ou de quotes-parts de produits d'impôts nationaux, seraient fixés, au moins dans un premier temps, de façon à compenser la perte des recettes fiscales, comme ce fut en 1968 le cas du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS), institué en remplacement de ladite taxe. Il avait alors fallu attendre dix années pour que des critères réellement péréquateurs soient introduits dans les dotations versées en remplacement de la taxe sur les salaires (création de la DGF en 1979) et il n'y a guère de raison de penser que les autorités compétentes pour répartir les financements entre collectivités, à l'instar de l'actuel Comité des finances locales, accepteraient de ce nouveau système de financement des transferts beaucoup plus intensivement péréquateurs que dans le régime actuel. Le renforcement des transferts péréquateurs au détriment des concours compensateurs ne seraient donc pas garanti à court/moyen terme.

En outre, si les collectivités conservaient, pour moduler le niveau de leurs recettes, un pouvoir fiscal, sous forme de « centimes additionnels » (pouvoir encadré de voter un supplément de taux sur la même assiette que les impôts nationaux), ou sous forme d'une fiscalité locale propre résiduelle, l'effet péréquisiteur de la réforme serait atténué. Au-delà des dotations compensatrices accordées aux collectivités, figeant en tout ou partie le niveau antérieur des inégalités de recettes, le maintien d'un pouvoir de taux, permettant de compléter ces dotations, pourrait avantager les collectivités les plus riches.

Enfin, à volume constant de transferts, la péréquation horizontale (entre collectivités) est plus puissante que la péréquation verticale (opérée par les concours financiers de l'État) car ses effets tiennent à la fois à son alimentation (écrêtement des bases des collectivités les plus riches) et à la redistribution de ses fonds. Si les recettes issues de la fiscalité locale disparaissaient ou se réduisaient fortement, l'assiette de la péréquation horizontale s'amenuiserait, rendant d'autant plus nécessaire la prise en charge, par les transferts d'État, des objectifs de péréquation.

C - Les incitations à la péréquation devraient être renforcées pour accélérer la réalisation des effets attendus de la réforme

1 - La politique de péréquation devrait acquérir davantage de visibilité dans le débat public

Les réformes visant à améliorer l'équité de la fiscalité locale, que ce soit l'équité entre contribuables d'une même collectivité ou entre collectivités différentes, impliquent par définition des transferts de charges mais la gouvernance de la fiscalité locale y est peu propice.

L'article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales confie au Comité des finances locales (CFL) la répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les collectivités et la détermination de ses différentes composantes. Le Comité comprend 11 représentants de l'État, 4 parlementaires et 28 représentants des différentes catégories de collectivités locales (article L. 1211-2)³¹¹. Dans les travaux du Comité,

³¹¹ Les représentants sont désignés par le collège des chefs d'exécutifs des collectivités dont ils relèvent. Il y en a deux pour les régions, quatre pour les départements, sept pour les groupements intercommunaux et quinze pour les communes. En outre, des règles spécifiques ont été définies pour les communes et structures intercommunales pour garantir une représentation la plus fidèle possible des différentes situations géographiques et juridiques en leur sein.

comme le note le député Aeshliman³¹², « les divergences entre intérêts locaux, bien que rarement explicitées, n'en sont pas moins déterminantes ».

Au Comité des finances locales comme au Parlement, les simulations financières, destinées à identifier, pour chaque collectivité, l'impact financier d'une réforme en préparation, sont un élément essentiel du débat. Si ces simulations permettent utilement de prendre la pleine mesure des effets redistributifs des réformes, elles servent également aux élus à prévoir les effets positifs ou négatifs qu'elles entraîneraient pour leur propre collectivité.

Ces considérations expliquent en partie pourquoi les mesures péréquatrices ne se sont accrues jusqu'à présent qu'à la marge, grâce à l'accroissement des concours financiers de l'État aux collectivités, et non par des transferts depuis les dotations compensatrices vers les dotations péréquatrices. La réforme de la dotation de solidarité urbaine adoptée en loi de finances pour 2009 en est exemplaire. Alors que la réforme visait à concentrer la DSU sur les communes les plus défavorisées (en limitant le nombre de communes éligibles et en modifiant les critères de calcul de la dotation pour la rendre plus intensivement péréquatrice), la loi de finances a seulement prévu l'affectation prioritaire aux communes les plus défavorisées des moyens additionnels consacrés à la DSU, tout en garantissant au reste des communes le niveau de leur dotation issu des critères antérieurs.

La gouvernance de la péréquation horizontale, c'est-à-dire, pour l'essentiel, la gestion des FDPTP par les conseils généraux, n'échappe pas à ces travers. Les financements des fonds départementaux sont redistribués aux communes de leur ressort selon des clés en moyenne moins péréquatrices encore que les dotations compensatrices de l'État. Il en va différemment du FSRIF, dont la redistribution aux communes d'Île-de-France est régie par des critères législatifs précis³¹³. L'intensité péréquatrice des versements provenant du FSRIF est près de trois fois supérieure à celle des FDPTP.

³¹² Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur l'efficacité péréquatrice des dotations versées aux collectivités territoriales, Manuel Aeschlimann, 2009.

³¹³ En particulier les lois n° 96-241 du 26 mars 1996 et n° 99-586 du 12 juillet 1999.

C'est pourquoi il est nécessaire de renforcer les incitations pour les décideurs à poursuivre une politique volontariste de péréquation, *a fortiori* si, comme dans le système de financement proposé ici, les ressources des collectivités locales, assises sur des transferts d'État, étaient, davantage que dans un système de fiscalité locale, soumises à des décisions politiques nationales discrétionnaires.

La péréquation n'appartient aujourd'hui au débat public que sous deux formes : le suivi du volume financier des concours péréquateurs de l'État aux collectivités territoriales (en valeur absolue et en part relative du total des concours) et, dans une moindre mesure, le suivi des résultats de la péréquation, reflétés par un indicateur en annexe aux projets de loi de finances (dans le jaune « Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales »).

Cet indicateur, s'il était intégré aux projets annuels de performance de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », amènerait le Parlement à approuver chaque année un objectif de réduction des inégalités entre collectivités. Toutefois, la complexité de l'indicateur, issu des travaux précités de Guy Gilbert et Alain Guengant, fondé sur un indice synthétique de charges et de potentiel fiscal, contribue, en dépit de sa pertinence, à restreindre son usage dans le débat politique et parlementaire.

Si le Parlement devait être appelé à se prononcer sur un objectif, annuel ou pluriannuel³¹⁴, de péréquation, cela ne pourrait être que sur la base d'un indicateur plus simple et moins contestable :

- cet indicateur pourrait consister dans la reprise d'un indice actuellement employé dans le cadre de la péréquation verticale de l'État, inspiré par exemple des critères de répartition de la dotation de fonctionnement minimale des départements. Si un accord sur ces bases était impossible, en raison de la difficulté à identifier des indicateurs de charges consensuels, le recours à un simple indicateur de ressources, par exemple le potentiel financier par habitant, pourrait être envisagé ;
- l'indicateur prendrait plutôt la forme d'un seuil minimal de ressources après transferts (« toute collectivité a le droit de disposer d'un potentiel financier par habitant au moins égal à x % du potentiel moyen »), que celle d'un indicateur de dispersion plus complexe (« les transferts aux collectivités doivent réduire de x % les disparités de richesse fiscale entre elles ») ;

³¹⁴ Cet objectif pourrait être adossé à un indicateur de performance des projets annuels de performance ou prendre la forme d'une disposition législative.

- il pourrait difficilement concerner le niveau communal, eu égard au nombre de communes et à la diversité de leurs situations. Le respect de l'objectif pour les communes serait beaucoup plus complexe et coûteux qu'un objectif limité aux échelons territoriaux supérieurs (départements et régions)³¹⁵.

Une telle évolution, impliquant la fixation d'un objectif clair par le Parlement, assurerait une plus grande visibilité à la politique de péréquation et contribuerait à exercer une pression plus forte en faveur d'une redistribution des ressources fiscales.

L'idée d'un seuil minimal de richesse garanti aux collectivités les plus pauvres serait proche de la logique en vigueur pour la péréquation horizontale entre *Länder* allemands (*Länderfinanzausgleich*), chaque *Land* se voyant garantir un niveau de recettes par habitant égal à 95 % du niveau moyen national. Elle se rapprocherait par ailleurs des dispositions qui avaient été envisagées par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Encadré n° 8 : Péréquation horizontale en Allemagne

La péréquation horizontale entre *Länder* allemands (y compris ceux de l'ancienne Allemagne de l'Est depuis 1995) a pour objectif d'égaliser leurs potentiels fiscaux. Elle est fondée sur l'article 107-2 de la Loi fondamentale qui dispose que « la loi doit assurer une compensation appropriée des inégalités de capacité financière entre les *Länder*, en tenant compte de la capacité et des besoins financiers des communes ».

Chaque *Land* se voit garantir un niveau de ressources par habitant (recettes fiscales et ressources issues de la péréquation horizontale) égal au minimum à 95 % de la moyenne fédérale des ressources par tête.

La procédure emprunte trois étapes :

1) Estimation des recettes fiscales par tête de chaque *Land*. Elles correspondent aux recettes fiscales des *Länder* (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, impôt sur les paris et les jeux, droits de succession, taxe sur les véhicules motorisés, droits sur la bière et TVA) et à 50 % de celles des communes ;

2) Calcul de la moyenne fédérale. La moyenne est pondérée en fonction de la population et de la densité des *Länder*.

³¹⁵ Les simulations réalisées en 2007 par suite à la proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale (4 octobre 2007) révélaient que la mise en œuvre d'une règle imposant que chaque commune ait un potentiel financier au moins égal à 80 % de celui de sa strate coûterait environ 780 M€ pour les seules communes métropolitaines.

3) Prélèvement sur l'excédent des *Länder* situés au-dessus de la moyenne fédérale et reversement aux *Länder* déficitaires, selon un barème lié à l'écart entre le niveau des recettes et la moyenne (cinq tranches sont délimitées : moins de 92 % de la moyenne, entre 92 % et 100 % de la moyenne, entre 100 % et 101 %, entre 101 % et 110 %, au-delà de 110 %).

Si les ressources prélevées sur les *Länder* excédentaires sont insuffisantes pour garantir les reversements auxquels les *Länder* déficitaires ont droit, un complément de contribution est sollicité des *Länder* excédentaires. Le montant des transferts liés à cette péréquation horizontale représentait en 2005 environ 7 Md€.

Source : Arrangements financiers intergouvernementaux, Commission sur le déséquilibre fiscal, Québec, 2001 ; Fiscal Equalization, Hansjörg Blöchliger et Claire Charbit, OCDE, 2008.

Le système français se distinguerait toutefois nécessairement du modèle allemand. S'inscrivant dans le cadre d'un État unitaire où les différents niveaux de collectivités territoriales n'exercent pas de tutelle les unes sur les autres, le système français peut difficilement se contenter d'une péréquation interrégionale. Par ailleurs, le modèle allemand poursuit un objectif de redistribution très ambitieux, au point qu'il risque, selon certains³¹⁶, de pénaliser le développement des territoires les plus dynamiques, en raison du taux de prélèvement très élevé grevant les recettes fiscales marginales des *Länder* les plus riches (Bavière, Bade-Wurtemberg et Rhénanie du Nord-Westphalie).

Selon l'ambition de l'objectif retenu en France, sous la forme d'un seuil minimal plus ou moins élevé, une part plus ou moins grande des ressources actuellement consacrées à la péréquation serait consommée par la mise à niveau des collectivités les plus pauvres. Les marges financières conservées pour pratiquer d'autres formes de péréquation, telles que mises en œuvre aujourd'hui, en seront déduites. Plus l'indicateur retenu serait fruste, plus le niveau du seuil devrait être bas, afin de laisser d'importants moyens pour la mise en œuvre des autres mécanismes de péréquation.

³¹⁶ Notamment « Fédéralisme fiscal en Allemagne. Quelle réforme de la péréquation financière allemande ? », in *Economie publique*, Laurent Guihéry, 2001.

Tableau n° 25 : Seuil minimal de ressources fiscales – application aux collectivités territoriales métropolitaines en France

Seuil minimal exprimé en part du potentiel financier par habitant ³¹⁷	Nombre de communes en deçà du seuil en 2007	Nombre de départements en deçà du seuil en 2007
95 % du potentiel financier moyen par habitant	23 583	40
90 % du potentiel financier moyen par habitant	21 459	20
80 % du potentiel financier moyen par habitant	15 710	0
70 % du potentiel financier moyen par habitant	8 319	0
60 % du potentiel financier moyen par habitant	2 501	0

Source : Données Direction générale des collectivités locales, retraitements CPO

2 - La réduction des inégalités entre collectivités permettrait alors d'envisager la concentration des moyens péréquateurs de l'État sur des échelons territoriaux intermédiaires

Les disparités de pouvoir d'achat entre collectivités vont croissant à mesure que l'on descend au niveau le plus décentralisé, des régions jusqu'aux communes. Parce qu'elle est un État unitaire et que les concours financiers de l'État avaient originellement pour but de compenser des pertes de recettes communales (la taxe sur les salaires), la France opère des transferts de l'État vers l'ensemble des échelons territoriaux.

Si les concours de l'État s'adressaient aux seuls échelons territoriaux intermédiaires, par exemple s'ils ne descendaient que jusqu'au niveau de l'intercommunalité, à l'exclusion des communes, la concentration des moyens sur un nombre plus limité de collectivités, moins éloignées en termes de potentiel fiscal par habitant que ne le sont les communes, permettrait d'atteindre de meilleurs résultats en termes de péréquation.

Pour autant, l'amélioration des effets péréquateurs ne serait constatée, par définition, que pour les échelons territoriaux faisant l'objet de la péréquation. Elle ne toucherait pas au niveau communal, marqué par de profondes inégalités, où la péréquation serait déléguée aux échelons intermédiaires (intercommunalités, départements). Il est difficile d'anticiper l'ampleur des transferts péréquateurs qui seraient alors mis en œuvre en direction des communes. L'exemple des dotations de solidarité

³¹⁷ Méthode de calcul calquée sur celle employée pour la DGF.

communautaires³¹⁸ laisse à penser que les situations locales seraient contrastées.

Dans un système renouvelé de financement des collectivités territoriales, tel que celui envisagé en partie III, où les inégalités primaires de potentiel fiscal entre communes seraient fortement réduites, la mise en place d'un système de péréquation plus concentré (sur les échelons territoriaux intermédiaires) et plus subsidiaire prendrait tout son sens.

CONCLUSION

La réforme de la fiscalité locale relève largement d'un art d'exécution. La difficulté ne réside pas vraiment dans la complexité technique des solutions à mettre en œuvre. Pour une large part, le cadre juridique actuel offre les moyens nécessaires pour renforcer l'équité du prélèvement fiscal local. Il permet tout à fait de mettre régulièrement à jour les assiettes foncières et d'intensifier les mesures de péréquation. La difficulté réside plutôt dans les obstacles politiques qui freinent la réforme. En matière d'équité, la volonté d'éviter les transferts de charges, à l'origine de l'échec des réformes projetées au début des années 1990, demeure la contrainte majeure. Deux options se dessinent.

La première option consiste à réformer la fiscalité locale dans le cadre juridique existant (prédominance des assiettes foncières, part élevée de recettes fiscales au sein des ressources des collectivités...). Les évolutions proposées éviteraient les écueils responsables de l'échec des tentatives de réforme des années 1990. Elles permettent d'éviter des transferts de charges massifs. Ainsi, la constitution d'une assiette mixte de taxe d'habitation, incluant une part de revenu, produit-elle des effets moins déstabilisateurs que la création *ex nihilo* d'une imposition locale sur le revenu, telle qu'envisagée en 1990. D'autre part, en raison de la difficulté à faire entrer en vigueur des réformes génératrices de transferts de charges, ce rapport privilégie, pour la mise à jour des assiettes, les mécanismes d'évolution spontanée par rapport aux décisions discrétionnaires. La détermination administrative de la valeur locative cadastrale, laissant à l'État l'initiative des révisions générales, est moins propice au changement qu'une évolution déclenchée par la constatation des valeurs vénales à l'occasion des mutations ou par les déclarations des contribuables.

³¹⁸ L'étude réalisée pour l'Assemblée des communautés de France (AdCF) en 2008 (*Le rôle péréquisiteur de l'intercommunalité*, Alain Guengant et Guy Gilbert) révélait des effets hétérogènes mais en moyenne nettement péréquisiteurs des dotations de solidarité communautaire.

La seconde option consiste à changer de modèle de financement des collectivités territoriales, en faisant une part plus large aux dotations et à l'affectation de parts de produits d'impôts nationaux. Même si ce scénario se heurte à court terme à de sérieux obstacles politiques et juridiques, la baisse de la fiscalité directe locale au sein des ressources des collectivités territoriales permettrait de progresser simultanément dans les deux dimensions de l'équité. En rapprochant les ressources des collectivités de leurs besoins, elle contribuerait à l'équité territoriale. En substituant à la fiscalité locale des financements assis sur des impôts nationaux, plus respectueux des facultés contributives, elle participerait à l'équité verticale. Afin d'assurer que ce nouveau mode de financement soit l'instrument d'une péréquation renforcée, il est proposé d'accroître la pression politique en faveur des transferts péréquateurs, moyennant la fixation par le Parlement d'un « seuil de pauvreté fiscale », en deçà duquel aucune collectivité ne pourrait être maintenue. Les conditions seraient ainsi réunies d'une réelle convergence des collectivités, dans le cadre d'un système fiscal garantissant mieux qu'aujourd'hui l'équité entre contribuables.

L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE DE LA FISCALITÉ LOCALE

Sommaire

Introduction

CHAPITRE I

Opaque, la fiscalité locale n'assure pas une discipline fiscale satisfaisante

I. La théorie économique justifie, sur le plan de l'efficacité, l'existence d'un lien fiscal entre contribuables et collectivités.....	503
II. Le "lien fiscal" entre contribuable et collectivités n'est pas suffisamment transparent pour discipliner les collectivités locales.....	513
III. Les impôts sur les produits ne sont pas utilisés à bon escient.....	523

CHAPITRE II

La réforme de la taxe professionnelle est favorable à la performance des entreprises

I. La fiscalité locale poursuit deux objectifs qui peuvent être contradictoires : la stabilité des ressources pour les collectivités locales et la performance des entreprises.....	535
II. La réforme de la taxe professionnelle a privilégié un prélèvement sur la valeur ajoutée des entreprises.....	545
III. Les taxes foncières sont aujourd'hui peu efficaces.....	553
IV. La fiscalité locale pèse encore directement sur le travail <i>via</i> le versement transport.....	565

CHAPITRE III

Dix propositions pour renforcer l'efficacité de la fiscalité locale

I. Le lien fiscal entre contribuables et collectivités doit être clarifié.....	573
II. Les dépenses locales à caractère national peuvent être financées par un recours aux dotations de l'État ou par une fiscalité partagée.....	599
Synthèse.....	617

Introduction

Ce rapport particulier est consacré à l'analyse de la fiscalité locale à l'aune du critère de l'efficacité économique.

L'enjeu est de taille : riches d'un patrimoine de 1 210 Md€ en 2008 (soit deux fois plus que l'État), pour seulement 170 Md€ de passif, les administrations publiques locales ont un poids considérable dans le secteur des administrations publiques. Depuis dix ans, leurs dépenses ont crû à un rythme annuel moyen de 6 %, soit trois fois plus vite que le PIB. En 2008, leur investissement s'élève à 45 Md€, soit plus de 70 % de l'investissement des administrations publiques³¹⁹ et représente 2,3 % du PIB. Il est financé pour deux tiers par l'autofinancement, c'est-à-dire par les recettes de la fiscalité locale et les concours financiers de l'État³²⁰.

Ce rapport aborde l'efficacité de la fiscalité locale sous deux perspectives :

- en premier lieu, la fiscalité locale est un instrument utilisé par les collectivités pour améliorer l'efficacité économique. A ce titre, deux objectifs peuvent lui être assignés : financer des biens et services publics locaux et orienter les comportements économiques. En corrigeant des insuffisances du marché, la fiscalité locale contribue à accroître le bien-être social ;
- en second lieu, la fiscalité locale s'additionne aux autres prélèvements, nationaux et sociaux, qui pèsent sur l'activité économique. En considérant les dépenses qu'elle finance comme « données », elle génère des inefficacités sur le plan macroéconomique, c'est-à-dire une perte de ressources. Soumis à l'impôt, quel qu'il soit³²¹, les contribuables sont amenés à modifier leurs décisions économiques pour réduire la charge qu'ils supportent.

³¹⁹ L'investissement des APU représente lui-même 15 % de l'investissement tous secteurs institutionnels confondus.

³²⁰ Les recettes de fiscalité ainsi que la majorité des concours de l'État sont assimilées à des recettes de fonctionnement. L'excédent de ces recettes sur les dépenses de fonctionnement (épargne nette) sert à financer des dépenses d'investissement. L'épargne nette des intérêts de la dette et des remboursements en capital s'élève à 18 Md€ en 2007 alors que les dépenses d'investissement hors remboursements sont égales à 57 Md€ (données DGFIP). L'épargne nette finance donc 31 % des dépenses d'investissements, auquel il faut ajouter 20 Md€ de recettes d'investissement (dotations, subventions...). L'emprunt (18 Md€) finance également un tiers des dépenses d'investissement.

³²¹ Exception faite d'un impôt forfaitaire (impôt par capitation), tout impôt conduit dans ce paradigme à écarter l'économie d'un équilibre optimal, considéré avant impôt.

L'examen de la fiscalité locale sous la première perspective conduit à s'intéresser au lien fiscal privilégié entre collectivités et contribuables. Ce lien de proximité repose sur le vote des ménages et sur la mobilité des entreprises, qui peuvent « voter » avec leurs pieds. Il est source d'efficacité : il permet de révéler les préférences des contribuables, dont les collectivités tiennent compte quand elles mettent à leur disposition des biens et services publics. Ce lien est donc en théorie un facteur de discipline fiscale et budgétaire.

L'architecture actuelle de la fiscalité locale est opaque. L'enchevêtrement fiscal entre l'État et les différents échelons des collectivités, l'imbrication de leurs compétences diluent ce lien. Les contribuables et les collectivités ne disposent donc pas d'informations pertinentes sur le coût et les bénéfices des actions locales, qui leur permettraient de prendre des décisions éclairées.

Cette faible transparence peut notamment s'expliquer par la nature des compétences transférées aux collectivités. Les dépenses locales ne contribuent pas toutes à la fourniture des biens et services publics locaux, qui présentent des caractéristiques spécifiques. Ce constat amène à s'intéresser spécifiquement à un système de financement de ces dépenses à caractère « national », prises en charge par les collectivités locales.

L'analyse de l'efficacité de la fiscalité locale ne peut ainsi s'abstraire du cadre de la dépense des collectivités locales ainsi que des autres sources de financement des collectivités, en particulier des concours financiers de l'État³²².

Dans la deuxième perspective, l'examen de la fiscalité locale conduit à s'intéresser à l'efficacité économique des différentes assiettes de la fiscalité locale. Comme il faut bien se décider à employer des assiettes porteuses d'inefficacités pour financer les dépenses locales, il convient de comparer les assiettes fiscales³²³ entre elles et non de les évaluer « dans l'absolu ». Cette analyse est toutefois peu traditionnelle, la fiscalité locale posant des questions spécifiques :

- d'une part, elle s'insère dans le cadre budgétairement contraint des collectivités. Elles doivent donc disposer de ressources fiscales stables pour pouvoir jouer leur rôle de premier investisseur public³²⁴ ;

³²² Le rapport aborde également la question des redevances qui permettent aux collectivités de définir un prix pour les services publics qu'elles fournissent aux usagers. Ces redevances sont en pratique peu utilisées.

³²³ En particulier par rapport aux autres prélèvements fiscaux et sociaux existants.

³²⁴ En 2008, l'investissement public local s'élevait à 45 Md€ (2,3 % du PIB), soit plus de 70 % de l'investissement des administrations publiques.

- d'autre part, les assiettes fiscales locales sont très particulières. En particulier, les taxes foncières, survivances d'anciennes perceptions³²⁵ d'État, semblent être les grandes ignorées des études françaises³²⁶. Elles sont aussi les oubliées du législateur, qui ne parvient pas à les réformer.

L'instauration d'une cotisation économique territoriale qui s'est substituée à la taxe professionnelle a permis d'améliorer l'environnement fiscal des entreprises. La révision de l'assiette foncière est un chantier qui reste pour l'avenir ; ce rapport examine donc en particulier les modalités de définition de cette nouvelle assiette, qui doit être proportionnée aux bénéfices retirés des biens et services locaux sans toutefois peser sur l'investissement immobilier, et plus généralement sur le rendement du capital dans l'économie française.

Ce rapport fait le constat de l'affaiblissement du lien fiscal entre contribuables et collectivités locales et de la relative inefficacité macroéconomique des assiettes. Une dizaine de propositions, visant à réviser l'architecture du financement des collectivités sont ensuite présentées.

³²⁵ Les impôts locaux actuels ont succédé aux contributions directes qui avaient été créés en 1790 et 1791 en tant qu'impôt d'État. Elles ont été transférées aux collectivités locales à l'occasion de la réforme fiscale de 1914-1917, qui a créé l'impôt sur le revenu.

³²⁶ Ce n'est pas le cas aux États-Unis par exemple. Les collectivités sont financées en grande partie par un impôt foncier, souvent décrié.

Chapitre I

Opaque, la fiscalité locale n'assure pas une discipline fiscale satisfaisante

L'efficacité économique de la fiscalité locale doit en premier lieu s'appréhender au regard de la dépense qu'elle permet de financer.

Ce premier chapitre est ainsi consacré à l'analyse de la structure de la fiscalité locale et de ces conséquences en matière de dépense locale : l'architecture de la fiscalité locale, et au-delà, les concours financiers de l'État se caractérisent par un faible degré de transparence. Elle met ainsi en échec la mise en œuvre de grands principes économiques, qui permettraient d'assurer l'efficacité du financement des dépenses locales.

Ce chapitre présente en premier lieu ces grands principes puis les confronte à l'architecture de la fiscalité locale actuelle.

I - La théorie économique justifie, sur le plan de l'efficacité, l'existence d'un lien fiscal entre contribuables et collectivités

A - Aux collectivités revient le rôle de fournir des biens et services publics, en corrigeant notamment les défaillances du marché

Selon la théorie du fédéralisme financier, l'efficacité économique de la fiscalité locale s'analyse compte tenu des fonctions que les collectivités locales sont amenées à exercer.

Depuis Musgrave (1959), il est en effet communément admis que l'intervention publique répond à trois objectifs principaux : la fonction *d'allocation des ressources* ; la fonction *de redistribution* et la fonction *de stabilisation macroéconomique*. Les économistes considèrent qu'aux collectivités territoriales revient la fonction d'allocation des ressources. L'allocation des ressources recouvre différentes fonctions : définir des règles et des droits qui assurent la libre concurrence, produire des biens publics et corriger des défaillances de marché (externalités). Hormis la réglementation en matière de concurrence et la production de biens publics dans le domaine régalien comme la justice ou la défense, cette fonction peut être décentralisée à des fins d'efficacité.

Encadré n° 1 : La répartition des trois fonctions entre l'État et les collectivités locales

La première fonction, l'allocation, a pour but de corriger les imperfections de marché, à savoir assurer une allocation optimale des ressources³²⁷ que le jeu spontané du marché ne permet pas d'obtenir. La deuxième fonction, la redistribution, consiste à corriger les inégalités de revenu issues de la répartition des revenus primaires (revenus avant transferts issus de la contribution des agents à l'activité³²⁸). Enfin, la fonction de stabilisation macroéconomique vise à réguler la conjoncture économique. Elle correspond à une vision keynésienne de l'État, qui doit impulser, stimuler l'activité économique.

Il existe un certain consensus concernant la répartition de ces trois fonctions entre le niveau central (l'État) et le niveau local (les collectivités locales). De façon schématique, il est admis que seule la fonction d'allocation des ressources (Encadré n° 2) peut, pour une grande partie, relever de la compétence des collectivités locales :

La fonction de redistribution ne devrait pas être décentralisée pour quatre raisons principales :

- la première raison tient au souci d'équité et de justice sociale avec une redistribution s'opérant des hauts revenus vers les bas revenus (progressivité). Ce type de redistribution peut être obtenu avec une fonction de bien-être social de type utilitariste (généralisé) ou encore de façon plus ciblée vers les faibles revenus avec un critère rawlsien.

Cette fonction a donc, par « nature », vocation à être pensée et menée au niveau national, notamment en raison de l'élaboration d'une fiscalité optimale (Mirrlees [1971]) arbitrant entre efficacité et équité, sans parler des coûts de collecte administratifs et de la fiabilité des informations recueillies.

- la seconde raison s'appuie sur la mobilité de la population qui, comme l'ont déjà souligné Oates, Musgrave, Brennan et Buchanan entre autres, pose problème.

³²⁷ Une allocation des ressources est dite optimale au sens de Pareto s'il n'est pas possible d'améliorer la situation d'un individu sans détériorer celle d'un autre.

³²⁸ Ces revenus comprennent aussi bien les salaires, que les revenus de la propriété.

- Dans le cas de politiques locales de redistribution, les individus les plus démunis pourraient décider de se localiser dans les collectivités où la redistribution est la plus « avantageuse », conduisant ainsi à une augmentation de la demande pour la redistribution et à une diminution de la base fiscale permettant de la financer (schématiquement, les individus bénéficiant de la redistribution ne sont pas ou peu imposables). Ce phénomène peut conduire à une disparition pure et simple de la redistribution.
- troisièmement, le revenu imposé peut trouver son origine dans plusieurs collectivités ;
- enfin, les politiques de redistribution locales corrigent de façon « inéquitable » les situations individuelles. Prenons un exemple : un contribuable pauvre vivant dans une collectivité riche » sera vraisemblablement mieux « traité » que s'il vivait dans une collectivité pauvre.

Concernant la fonction de stabilisation de la conjoncture économique, deux raisons justifient qu'elle demeure une prérogative de l'État :

- les politiques publiques menées en réponse à des chocs nécessitent une bonne coordination afin d'être efficaces. Cette coordination serait difficilement assurée si la fonction de stabilisation était décentralisée.
- en outre, l'effet multiplicateur des politiques de relance est vraisemblablement inférieur au niveau local par rapport au niveau national.

L'efficacité du prélèvement local doit donc s'apprécier à l'aune des actions qui devraient être menées au niveau local. La théorie économique établit quelques principes directeurs qui doivent guider le financement des dépenses locales.

Encadré n° 2 : Pourquoi décentraliser la production de bien public ?

La production de bien public fait partie des actions publiques ayant pour but de corriger les insuffisances du marché. Décentraliser cette production est avantageuse car elle permet sous certaines conditions d'atteindre une allocation des ressources efficace.

Rappelons que les caractéristiques des biens publics justifient qu'ils soient produits par les autorités publiques. La non-rivalité³²⁹ et la non-exclusion³³⁰ sont des propriétés typiques de ces biens qui sont alors dits biens publics « purs » (cf. Samuelson). La production de ce type de bien est optimale si la somme que chaque individu est prêt à payer pour disposer d'une unité supplémentaire de bien public est égale au coût induit par la production de cette unité supplémentaire³³¹. La production privée d'un tel bien ne permet pas de vérifier cette condition : les individus, compte tenu des propriétés inhérentes à ce bien, sont en mesure de pouvoir le consommer sans contribuer à son financement et donc de se comporter en « passager clandestin ». Ainsi, revient-il aux autorités publiques de produire les biens publics.

³²⁹ La non-rivalité signifie que la consommation du bien par un individu ne réduit pas la quantité disponible pour les autres individus. L'éclairage public est un exemple, parmi d'autres, d'un bien non-rival.

³³⁰ La non-exclusion traduit l'idée que le bien peut être consommé par tous, et qu'il n'est donc pas possible d'exclure (par un prix) un ou plusieurs individus de sa consommation. Une route publique sans péage est un exemple de ce type de bien.

³³¹ Condition connue sous le nom de Bowen-Lindahl-Samuelson.

Dans la réalité, il est rare que les biens publics respectent strictement la non-rivalité et la non-exclusion. Une grande partie des biens publics sont, en fait, divisibles (la non-exclusion n'est pas « parfaite »), ou induisent des effets de congestion, d'encombrements (impliquant de la rivalité dans la consommation). C'est précisément ce que Tiebout (1956) souligne lorsqu'il énonce que certains biens publics sont par nature « locaux ». Ainsi, une piscine, une école publique, un théâtre sont des biens publics qui combinent un certain degré de rivalité (tenter de nager aux heures de pointes à Paris) et d'exclusion (il faut par exemple s'acquitter d'un droit d'entrée pour pouvoir s'adonner aux plaisirs de la natation). Tiebout (1956) montre que pour de tels biens (les biens publics locaux), la concurrence que vont se livrer les collectivités locales faisant face à des individus qui votent - selon l'expression consacrée - « avec leurs pieds » aboutira à une allocation efficace des ressources. Les individus choisissent, en effet, leur lieu de résidence sur la base du *couple impôt/dépenses* offert par les collectivités locales. Bien que la thèse de Tiebout repose sur des hypothèses fortes, l'idée qu'il faut retenir est que la production locale de biens publics permet de révéler les préférences des agents. La décentralisation permet donc de « mieux coller » aux préférences des agents.

Le premier principe est que le financement public local doit reposer majoritairement sur des ressources fiscales levées par les collectivités locales (ressources fiscales propres). Cette recommandation vient essentiellement des enseignements des approches de Tiebout (1956) et de Oates (1972) : les individus choisissent leur lieu de résidence sur la base du *couple impôt/dépenses* offert par les collectivités locales, ce seul mécanisme assurant une allocation efficace des ressources. L'efficacité économique nécessite donc que les collectivités locales disposent de bases fiscales propres et du pouvoir de voter leurs propres taux d'imposition.

Le second principe est celui dit du « principe d'équivalence » (ou « principe d'utilisateur-payeur »), lequel suggère de faire payer le contribuable à hauteur des bénéfices qu'il retire de la consommation du bien public (Silvestre, 2003). Deux types de recettes sont en ce sens particulièrement adaptées au niveau local : les « redevances d'utilisation » et l'impôt foncier.

Les « redevances d'utilisation » correspondent à une tarification puisqu'elles font *directement* payer l'utilisateur d'un bien ou d'un service public. Leur utilisation implique que le bénéficiaire des biens et services publics en supporte le coût. Autrement dit, elles lient le prix à la prestation et évitent ainsi le problème du passager-clandestin. Cet instrument se heurte cependant à des limites « techniques » car il ne peut être utilisé que lorsque les trois conditions suivantes sont vérifiées (Encadré n°11):

- il faut être en mesure d'identifier les bénéficiaires ;

- la collectivité locale doit pouvoir exclure les individus qui n'auraient pas participé au financement du bien public ;
- le bien ou service public ne doit pas indirectement profiter aux individus qui n'en supporteraient pas le coût de production.

Si ces conditions sont réunies, l'efficacité économique suggère de recourir à ce mode de financement.

Puisqu'il n'est pas possible d'utiliser les « redevances d'utilisation » pour tous les biens et services publics, d'autres recettes doivent être trouvées. L'impôt foncier est alors une solution alternative dans la mesure où il respecte le principe d'équivalence. En effet, si le prix des biens immobiliers capitalise les bénéfices des biens et services publics locaux, l'impôt foncier (qui s'apparente à un prix dans le menu impôts/dépenses) peut être perçu comme une approximation de la disposition marginale à payer des individus pour le bien public. Cet argument est toutefois controversé (Chapitre II).

Le schéma de financement des dépenses locales ne peut évidemment pas reposer exclusivement sur la fiscalité et ce pour deux principales raisons :

- la première a trait à un argument d'efficacité : la fourniture des biens publics locaux peut provoquer des effets de débordement (externalités positives) de sorte que la quantité de bien public produite est sous-optimale. La mise en place d'une dotation³³² permet alors de résoudre ce problème en prenant en compte les externalités positives, les entités locales étant ainsi incitées à fournir la quantité optimale ;
- la seconde raison est relative à un argument de redistribution : les collectivités territoriales ne disposent pas toutes des mêmes « potentialités fiscales », de sorte que certaines d'entre elles sont fiscalement désavantagées au point de ne pouvoir répondre à la demande locale en bien public. Le versement d'une dotation aura ici pour but de fournir un soutien financier aux entités locales les plus pauvres.

B - Dans un tel schéma théorique, la discipline fiscale et budgétaire est assurée par le vote

Dans le schéma de financement guidé par les enseignements du fédéralisme financier, les collectivités locales disposent du pouvoir de

³³² Le terme de dotations ou de concours fait référence dans ce rapport aux transferts de l'État aux collectivités locales.

voter les taux d'imposition afin de financer leurs dépenses publiques. Or, selon l'école du *Public Choice* (Encadré n°3) les élus locaux ne se préoccupent pas exclusivement du bien-être de leurs citoyens, ils souhaitent aussi maximiser leur probabilité de réélection. Dès lors se pose la question de la discipline budgétaire et fiscale.

Dans un tel contexte, le vote est un moyen de sélection et de discipline des élus locaux. Ce résultat se comprend par le prisme de la concurrence politique par comparaison. Ce type de concurrence signifie que les élus locaux vont prendre en compte les politiques fiscales pratiquées par les autres afin de ne pas être sanctionnés lors des élections (Encadré n°3). Dès lors, la concurrence est bénéfique car elle « responsabilise » les décideurs locaux.

Pour que ce mécanisme fonctionne correctement, les citoyens doivent être en mesure de comparer les différentes politiques publiques locales. Ils doivent donc disposer d'informations suffisantes et pertinentes concernant les choix fiscaux et budgétaires effectués par les collectivités locales.

Enfin, le principe selon lequel les collectivités locales doivent disposer de bases fiscales disjointes de celles de l'État a aussi son rôle à jouer. En effet, cela permet aux électeurs d'identifier plus facilement les responsabilités en matière de pression fiscale.

Encadré n° 3 : La concurrence politique par comparaison

Bien souvent, la concurrence est abordée en considérant que les décideurs publics sont « bienveillants » (ils choisissent les quantités de biens publics à produire et les taux d'impôts à prélever de façon à maximiser « l'utilité » de l'ensemble de leurs résidents). Cette conception des décideurs publics ne fait pourtant pas l'unanimité au sein de la littérature. Certains économistes, en l'occurrence ceux appartenant à l'école du Public Choice, considèrent que les décideurs publics, tout comme les individus, se préoccupent avant tout de leurs propres intérêts. Cette modification de l'objectif recherché par les décideurs publics n'est alors pas sans conséquence sur les résultats de la concurrence fiscale. Tout d'abord, il est possible d'imaginer que les décideurs publics ont pour objectif de maximiser leurs revenus ou leur « taille » (comportement de Leviathan). Sous cette hypothèse, les tenants du Public Choice (Brennan et Buchanan (1980) entre autres) montrent que la concurrence fiscale a pour effet de limiter « l'appétit » des décideurs publics. Cette thèse ne semble toutefois pas être corroborée par les résultats empiriques (Edwards et Keen, 1996 ; Anderson et Van den Berg, 2004).

Pour autant, un autre objectif peut être envisagé, qui semble en pratique être vérifié : les décideurs publics maximiseraient leur probabilité de réélection. Dans un système démocratique, les citoyens délèguent aux élus la prise de décision politique. Les citoyens ne vont donc pas s'investir autant que les élus dans les détails des prises de décisions politiques ; on dit qu'ils sont « rationnels ignorants ». Dans un tel contexte, il existe inévitablement des asymétries d'information entre décideurs locaux et citoyens. Les décideurs locaux détiennent des informations que les citoyens ne sont pas en mesure d'acquérir ou pour lesquelles ils ne souhaitent pas consacrer du temps. Afin d'être informés de la bonne gestion de leur collectivité locale, les électeurs vont donc comparer les politiques menées dans leur collectivité avec celles menées par les autres (très vraisemblablement les collectivités voisines, car les coûts pour obtenir l'information seront plus faibles). Ce faisant, ils se feront une idée des « compétences » de leurs élus. De l'autre côté, les élus vont chercher à exploiter cet avantage informationnel, comme le souligne Fréret (2008) :

« En l'absence de contrôle électoral, les décideurs publics locaux opportunistes exploitent cet avantage informationnel. Cela aboutit, par exemple, à la production d'un niveau de bien public trop faible, de moins bonne qualité, ou encore qui n'est pas au moindre coût (le taux de taxe étant supérieur à celui nécessaire à la production du bien). [...]. Le système électoral apparaît alors comme un outil de discipline des élus ».

Cependant, les décideurs publics sont conscients de la comparaison effectuée par les citoyens, et afin d'être réélus, vont s'engager dans une *concurrence politique par comparaison*. Plus précisément, ils vont prendre en compte les

politiques publiques choisies par les autres collectivités locales afin de ne pas être sanctionnés lors des élections³³³. Ces considérations aboutissent à des conclusions bien différentes concernant les conséquences de la concurrence sur l'efficacité économique. Ici, la concurrence entre les collectivités locales est une bonne chose puisqu'elle « responsabilise »³³⁴ en quelque sorte les décideurs locaux.

C - En théorie, la concurrence fiscale ne conduirait pas à un niveau de financement optimal

Un des enseignements de la théorie du fédéralisme financier est que les collectivités doivent disposer de bases fiscales propres et du pouvoir de décider leurs propres taux d'imposition. Or, dans ces décisions, elles sont confrontées au comportement des contribuables, qui peuvent tenter d'échapper à l'impôt en se localisant dans d'autres collectivités.

La concurrence fiscale - horizontale ou verticale selon qu'elle a lieu entre collectivités de même échelon (par exemple entre communes) ou d'échelons différents (par exemple entre commune et département) – induit théoriquement des inefficacités.

Les inefficacités de ces deux types de concurrence sont les suivantes :

- dans un cas, les taux de taxe seront insuffisants pour financer la quantité optimale de bien public local, ceci survient lorsque la concurrence est horizontale ;
- dans l'autre cas, la concurrence fiscale verticale, les taux de taxes seront supérieurs à ce que nécessite la production optimale de bien public local (Encadré n° 4).

³³³ Comme pour la concurrence fiscale basée sur la mobilité des bases fiscales, il suffit que la menace soit crédible pour que les décideurs locaux adoptent ce type de stratégie.

³³⁴ Ici, le terme « responsabiliser » fait référence au contrôle que les citoyens ont sur les élus. Notamment à leur capacité de sanctionner les décideurs publics opportunistes (ceux qui ne feraient pas assez d'efforts, qui mèneraient des politiques publiques favorisant des petits groupes, etc.).

Les entreprises étant a priori plus mobiles que les ménages³³⁵, ce phénomène est sans doute plus pertinent en matière de fixation des taux de taxe professionnelle.

Il faut comprendre que la base fiscale n'a pas besoin d'être réellement mobile pour que ces phénomènes surviennent. Il suffit que la menace de cette mobilité soit crédible aux yeux des décideurs locaux.

Encadré n° 4 : L'impact théorique de la concurrence fiscale sur les taux de taxe des collectivités locales

La concurrence fiscale est dite horizontale ou verticale selon qu'elle a lieu entre collectivités de même échelon (par exemple entre communes) ou d'échelons différents (par exemple entre commune et département). Bien qu'elles aboutissent toutes les deux à des inefficacités, leurs conséquences sur les taux de taxe choisis par les collectivités locales sont différentes.

- La concurrence fiscale horizontale trouve son origine dans la mobilité des bases fiscales et conduit à une production sous-optimale de bien public (Zodrow et Mieszkowski, 1986 ; Wildasin, 1988).

Lorsqu'une collectivité décide d'augmenter le taux s'appliquant à la base mobile, elle sait que cela induira une « fuite » de cette base. Cependant, elle ne prend pas en compte le fait que cela induit aussi une augmentation de la base chez les autres collectivités. Il existe donc des externalités puisque les choix de politiques fiscales d'une collectivité affectent les autres collectivités sans que ces effets soient pris en compte (via un système de prix). Or, ce sont bien ces externalités qui provoquent des distorsions : les collectivités locales ont une vision biaisée du coût marginal des fonds publics³³⁶.

Une collectivité, qui augmenterait son taux, perçoit le coût induit par ce choix (fuite de la base mobile) mais pas les externalités positives qui profitent aux autres collectivités (entrée de base mobile). Par conséquent, les collectivités locales perçoivent un coût marginal des fonds publics plus élevé qu'il ne l'est en réalité pour l'« économie entière ». Dit autrement, elles incluent dans ce coût uniquement les effets produits par la hausse d'impôts distorsifs sur leurs propres résidents. Or, une augmentation locale des impôts a aussi un impact sur le bien-être des résidents des autres collectivités. Dès lors, les collectivités sont incitées à fixer des taux de taxe trop bas, induisant ainsi une production sous-optimale de bien public. Ce mécanisme conduit inévitablement à la conclusion suivante : s'il est rationnel pour une collectivité de chercher à attirer la base mobile via une variation du taux, cela n'est pas souhaitable pour la nation toute entière.

- La concurrence fiscale verticale provient de l'imposition par *plusieurs* échelons d'une *même* base fiscale et aboutie, elle aussi, à une production non-optimale de bien public.

³³⁵ En France les migrations de population d'une collectivité à une autre sont assez faibles (selon Eurostat (2002)), la mobilité résidentielle est deux fois moins élevée en Europe qu'aux États-Unis).

³³⁶ C'est à dire, le coût supporté par les individus pour un euro supplémentaire d'impôt collecté mesuré en termes de biens privés.

Dans le cas de la France, si seules les collectivités territoriales, *stricto sensu*, sont retenues, il apparaît que les régions, les départements et les communes partagent les bases relatives à trois des quatre taxes directes que sont la taxe professionnelle, la taxe sur le foncier bâti, la taxe sur le foncier non bâti. Dans ces conditions, il est légitime de s'interroger sur l'existence d'une concurrence fiscale verticale.

La présence d'externalités conduit dans ce cas à une sous-estimation du coût marginal des fonds public. Si la base fiscale est mobile ou sensible au taux d'imposition, lorsqu'une collectivité décide d'augmenter le taux d'imposition elle sait que cela peut provoquer une diminution de la base correspondante. Cependant, elle ne prend pas en compte l'externalité négative supportée par les autres échelons partageant cette base (eux aussi vont voir leur base diminuer). Par conséquent, la collectivité perçoit un coût marginal des fonds publics plus faible qu'il ne l'est en réalité pour « l'économie entière ». Les collectivités locales vont fixer un taux global de prélèvement supérieur à celui qui serait choisi par un seul échelon qui taxerait la même base, Keen (1995). Ce qui implique que l'équilibre se situe sur la partie décroissante de la courbe de Laffer.

Par conséquent, si la concurrence fiscale horizontale conclut à une baisse des taux d'imposition, la concurrence fiscale verticale conduit quant à elle à une augmentation du taux global supporté par l'assiette taxable.

- Enfin, un troisième cas doit être considéré, celui de la concurrence fiscale horizontale avec économies d'agglomérations. Les bénéfices à l'agglomération représentent l'ensemble des forces qui induisent les entreprises à s'agglomérer sur un territoire particulier indépendamment de la politique fiscale qui y est pratiquée. Ces forces peuvent être classées au sein de deux groupes : les économies de localisation et les économies d'urbanisation.

Les économies de localisation correspondent aux gains engendrés par le regroupement d'entreprises appartenant à un même secteur (nous retrouvons dans ce type de gain, la présence de travailleurs spécialisés dans le secteur d'activité recherché par les entreprises).

Les économies d'urbanisation quant à elles correspondent à tous les gains provenant d'un marché local regroupant un grand nombre d'acteurs économiques (meilleure diffusion de l'information, large demande locale à satisfaire, présence d'infrastructures de transport de qualité, etc.)

En présence de forces d'agglomération, les collectivités se livrent une concurrence (horizontale) d'autant plus « agressive » qu'elles sont peu attractives pour les entreprises³³⁷. En revanche, les collectivités qui bénéficient de forces centripètes (effets d'agglomération) peuvent être conduites à pratiquer des taux trop élevés par rapport à ce qui serait optimal. En effet, les entreprises localisées sur un territoire attractif réagissent en effet moins au différentiel de taux d'imposition pouvant exister entre les collectivités locales (cf. Baldwin et Krugman, 2004³³⁸). Notons que la concurrence fiscale horizontale en présence d'économies d'agglomération ne fait vraisemblablement qu'accroître les inégalités de ressources déjà existantes.

³³⁷ Fernandez (2005) montre que la concurrence fiscale horizontale en présence d'économies d'agglomération devrait aboutir à une sous-production de biens publics pour les collectivités non attractives et à une surproduction pour celles ayant un territoire attractif.

³³⁸ Baldwin, R.E., Krugman, P. 2004. Agglomeration, integration and tax harmonization, *European Economic Review* 48.

II - Le « lien fiscal » entre contribuable et collectivités n'est pas suffisamment transparent pour discipliner les collectivités locales

A - Le contribuable-électeur ne perçoit pas le lien entre l'impôt qu'il paie et les services publics locaux dont il bénéficie

La concurrence politique entre collectivités est bien réelle.

Encadré n° 5 : Les tests empiriques de la concurrence politique par comparaison

Il existe peu d'études empiriques testant explicitement et de façon robuste la validité de la concurrence politique par comparaison. Ces études portent en fait sur la dépense publique locale. Nous pouvons cependant nous y référer puisque, vraisemblablement, les taux d'imposition sont plus aisément comparables que des schémas de dépenses.

Elhorst et Fréret (2009) ont ainsi montré que l'ampleur des interactions horizontales³³⁹ entre les départements varie selon le contexte politique auquel font face les élus. Plus précisément, les départements confiants en leur chance de réélection augmentent leurs dépenses publiques de 0,03 % lorsque les départements voisins augmentent les leurs de 1 % contre 0,17 % pour les départements peu confiants en leurs chances de réélection. Ce résultat concorde avec les prédictions de la concurrence politique par comparaison. Bien qu'il n'existe pas d'études de ce phénomène sur les impôts locaux pour la France, il est vraisemblable qu'il intervienne aussi dans les choix de politiques fiscales des collectivités locales, tout simplement car il est plus aisé de comparer des taux de taxation que des schémas de dépenses.

Ses effets vertueux ne peuvent jouer toutefois pleinement en raison de l'opacité de l'architecture de la fiscalité locale (les causes de cette opacité sont multiples, elle provient entre autres des exonérations et dégrèvements, de la difficulté à identifier l'échelon responsable de la hausse de la pression fiscale et/ou de la fourniture des biens publics...). Les ménages ne peuvent pas prendre leurs décisions de vote de manière suffisamment éclairée à cause d'une information parcellaire et insuffisante. L'équilibre efficace qui s'établirait au niveau local est peu évident du fait de la multitude de distorsions, qui atténuent en pratique le lien fiscal entre collectivités et contribuables locaux. L'affaiblissement du lien fiscal entre les ménages et les collectivités peut conduire à prélever trop de ressources et à trop dépenser en services publics par rapport à l'optimum (relatif aux préférences sociales).

³³⁹ Ce terme signifie que le taux de taxe ou le montant de dépenses fixés par une collectivité va dépendre de ceux choisis par les autres collectivités (de même échelon).

1 - Les dégrèvements et exonérations de fiscalité locale affaiblissent le « lien fiscal » et sont porteurs d'inefficacités

L'enchevêtrement fiscal, propre à la fiscalité locale, ne facilite pas l'appréhension du lien fiscal local par le contribuable. Il s'explique en particulier par le fait que la fiscalité n'est pas seulement un moyen de prélever des ressources pour financer des biens publics locaux mais aussi un instrument d'intervention que l'État et les collectivités se partagent.

Les dépenses fiscales de l'État en matière de fiscalité locale se sont ainsi élevées à 3,1 Md€ en 2009 et seraient de 2,3 Md€ en 2010 ; elles concernent avant tout la taxe d'habitation (Graphique n°1)³⁴⁰. Ces dégrèvements et exonérations pourraient en théorie viser l'efficacité économique quand elles ont pour objectif d'orienter les comportements des acteurs économiques ou la redistribution des ressources³⁴¹.

Le partage de l'instrument fiscal entre les collectivités et l'État ne clarifie pas le « lien fiscal » pour :

- le contribuable, qui devient alors en partie « insensible » à l'augmentation des taux par les collectivités ;
- pour les collectivités elles-mêmes. Les carences d'un système d'information global et partagé entre l'État et les collectivités empêchent d'identifier précisément les bénéficiaires des dégrèvements et exonérations (qui peuvent se combiner et ouvrir droits à des prestations).

L'intervention de l'État comme « contribuable local » distord les décisions fiscales des collectivités en favorisant des hausses des taux d'imposition :

- le rapport du sénateur Y. Fréville sur la taxe d'habitation (2003-2004) avait mis en évidence que les collectivités avaient tendance à supprimer les abattements facultatifs qu'elles pouvaient instaurer (Encadré n°7) dans la mesure où le contribuable n'en supportait pas le coût (prise en charge par l'État sous forme d'un dégrèvement,

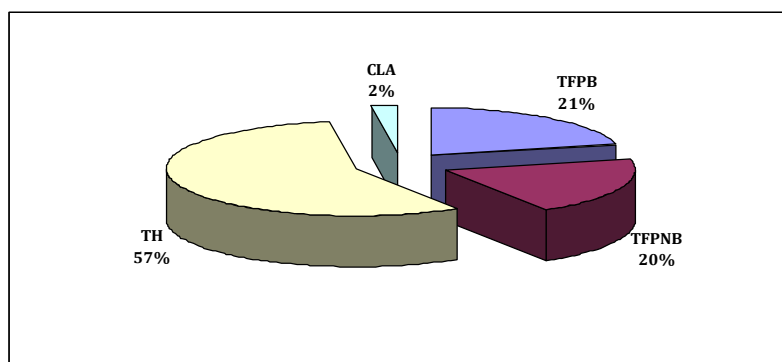
³⁴⁰ Pour évaluer le montant total des dépenses fiscales à la charge des collectivités ; il serait également nécessaire d'y ajouter le montant des dépenses de l'État qui ne sont plus compensées (cf. présentation de l'enveloppe normée).

³⁴¹ Les deux tiers des dépenses fiscales de taxes d'habitation ont directement un caractère social (bénéficiant aux personnes de revenu modeste, aux personnes âgées et aux invalides/handicapés).

aujourd'hui transformé en exonération³⁴², pour les personnes de conditions modestes) ;

- les dégrèvements et exonérations rétroagiraient également sur le vote des taux par les collectivités. Guengant (2008) montre ainsi que l'augmentation de la part des compensations d'exonérations ou des dégrèvements dans le produit de la taxe professionnelle incite les collectivités à augmenter le taux voté (de 0,026 % et 0,045 % respectivement pour une augmentation de la part d'un point). Pour limiter ce mécanisme, les hausses de taux sont désormais à la charge des collectivités (cas de la taxe professionnelle) ou exclues du plafonnement (cas de la taxe d'habitation).

Graphique n° 1 : Décomposition des 2,3 Md€ de dépenses fiscales en matière de fiscalité locale pour 2010



Source : *Projet de loi de finances pour 2010 – Voies et Moyens Tome II.*

Encadré n° 6 : Les abattements de taxe d'habitation votés par les collectivités

La base d'imposition de la TH est égale à la valeur locative cadastrale diminuée, pour les logements affectés à l'habitation principale du redevable, d'abattements obligatoires ou facultatifs :

- abattement obligatoire pour charges de famille : 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour chacune des deux premières personnes à charge³⁴³ et à 15 % pour chacune des suivantes. Ces taux peuvent être majorés de 5 ou 10 points par décision du conseil municipal ;

³⁴² Les exonérations ne sont que partiellement compensées par l'État (contrairement aux dégrèvements hors mécanisme de l'enveloppe normée pour lesquels l'État se substitue au contribuable pour le paiement de sa cotisation). Ces compensations sont ainsi évaluées sur la base des taux en vigueur en 1991.

³⁴³ Sont considérées comme personnes à la charge ses enfants ou ses ascendants (ou ceux de son conjoint), quand ils sont âgés de plus de soixante dix ans (ou infirmes), qu'ils résident avec lui et que leurs revenus de l'année précédente n'excèdent pas un certain seuil.

- abattements facultatifs à la base (sur décision du conseil municipal) :
 - 5, 10 ou 15 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour tous les contribuables (abattement général à la base) ;
 - 5, 10 ou 15 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour les contribuables dont le montant des revenus de l'année précédente n'excède pas un certain seuil et dont l'habitation principale a une valeur locative inférieure à 130 % de la moyenne communale³⁴⁴ (abattement pour personnes à revenus modestes) ;
 - 10 % de la valeur locative moyenne des habitations de la commune pour des contribuables titulaires invalides, handicapés ou des personnes occupant leur habitation avec des personnes invalides ou handicapées (abattement pour personnes invalides ou handicapées).

Ces abattements sont votés par les conseils municipaux. Les départements et les EPCI dotés d'une fiscalité propre peuvent décider de fixer leurs propres abattements dans les mêmes conditions que les communes. À défaut de délibération du conseil général ou de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, les abattements applicables sont ceux des communes.

2 - L'architecture de la fiscalité et des compétences brouillent le lien fiscal

La fiscalité directe locale n'est pas exempte de complexité en elle-même du fait de la superposition fiscale, qui ne permet pas au contribuable d'identifier l'échelon à l'origine de la pression de fiscale qu'il subit. Le lien fiscal reste donc ténu : l'impôt dû par le redevable résulte de l'addition de plusieurs fractions votées par des collectivités différentes.

La fiscalité transférée est également source d'un manque de lisibilité. Contrairement aux dotations, les collectivités peuvent avoir en partie la maîtrise de leurs recettes. En revanche, elles ne pèsent pas sur les contribuables locaux, qui bénéficient des biens et services publics qu'elles financent.

Ainsi, avec la phase II de la décentralisation, la compensation fiscale a été opérée par l'affectation de produits d'impôts difficilement localisables (la taxe sur les conventions d'assurance et la taxe intérieure sur les produits pétroliers). Des dispositifs *ad hoc* ont permis de répartir ce produit entre les collectivités.

Ce problème se pose avec d'autant plus d'acuité que les compétences des collectivités sont imbriquées. La fiscalité transférée en est encore un bon exemple. Elle peut même contribuer à financer une

³⁴⁴ Ce pourcentage est augmenté de 10 points par personne à charge à titre exclusif ou principal.

même dépense par différents d'échelons. Il en va ainsi en matière sociale par exemple où les communes peuvent être amenées à mener des actions sociales de leur propre chef.

A l'inverse, une même taxe appartenant à un seul échelon peut financer des dépenses différentes. Par exemple, la taxe sur les conventions d'assurance attribuée aux seuls départements a été transférée à diverses reprises et contribue donc en théorie à financer des dépenses de nature différentes :

- une fraction a été transférée pour accompagner le transfert de compétences prévu par la loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRL, 2004) ;
- en 2006, cette fraction a été élargie pour compenser la suppression de la vignette ;
- une autre fraction a été transférée pour aider les départements à financer les services départementaux d'incendie et de secours.

On pourrait multiplier les exemples d'enchevêtrements entre fiscalité et dotations, qui s'accompagnent d'une complexité croissante. En tout état de cause, il est peu probable que le contribuable perçoive le lien direct qui le relie à ses élus : les fils de l'écheveau sont bien trop emmêlés.

B - En pratique, les effets de la concurrence fiscale sur les taux de taxe sont ambigus

1 - Les collectivités se font concurrence

Si les entreprises sont a priori plus mobiles que les ménages, les travaux empiriques montrent toutefois que leur sensibilité au différentiel de taux de taxe est assez faible. Une partie des études empiriques consacrées à la concurrence fiscale montre en effet que la localisation des entreprises dépend peu du niveau de taxation (Encadré n°7).

Pour autant, il ne faut pas conclure à l'absence de concurrence fiscale horizontale puisqu'une « menace » crédible de délocalisation des entreprises dans d'autres collectivités suffit.

Par conséquent, on peut évaluer le degré de concurrence fiscale par l'interdépendance des politiques fiscales locales (interactions horizontales). Les études empiriques montrent en effet que cette interdépendance existe bien que cela soit entre les communes, les départements ou entre les régions. Autrement dit, les collectivités locales de même rang adoptent un comportement mimétique en matière de taxation.

Encadré n° 7 : Les analyses empiriques de la concurrence fiscale horizontale

Il existe deux types d'analyses empiriques portant sur ce phénomène. D'une part, l'examen de l'impact des politiques fiscales sur la localisation des entreprises (qui correspondent à la base mobile). D'autre part, la vérification de l'existence d'interactions horizontales³⁴⁵ entre les collectivités locales.

Le premier type cherche à valider l'hypothèse théorique selon laquelle le capital réagit au différentiel de taux d'imposition existant entre les collectivités. Autrement dit, on tente ici de vérifier si le capital peut être considéré comme mobile entre les collectivités locales. Un tel travail nécessite de disposer de données qui sont difficiles à obtenir pour la France. Par conséquent, si ces examens sont fréquents sur données américaines ils sont assez rares pour la France. La conclusion de ces travaux, menés sur données communales pour la taxe professionnelle, est que la sensibilité des entreprises au différentiel de taux de taxe est assez faible.

Le travail de Houdebine et Schneider (1997) s'effectue sur des données relatives aux taux de la taxe professionnelle choisis par les communes. La logique des auteurs est la suivante : ils cherchent à évaluer à quelle distance un établissement qui se crée ou se développe est prêt à déplacer ses activités pour bénéficier d'un point en moins de taxe professionnelle. Ils montrent que l'impact des différentiels de taux sur la distance que les établissements sont prêts à parcourir varie en fonction de plusieurs spécificités :

- la taille des établissements : la sensibilité des entreprises est d'autant plus forte qu'elles sont petites ; ce sont les établissements les plus petits qui se déplacent le plus loin (le critère utilisé est le nombre de salarié).
- le secteur d'activité des entreprises : les établissements de l'industrie sont plus sensibles à la fiscalité locale que ceux des services (commerce ou des activités immobilières et financières par exemple) ;
- la création ou non de l'établissement : les nouvelles implantations sont plus sensibles que celles déjà installées.

Rathelot et Sillard (2008) fournissent eux aussi une analyse sur les données communales de taxe professionnelle. La méthode employée est cependant différente. Les auteurs tentent ici d'isoler l'impact de la fiscalité locale sur la probabilité d'implantation des établissements industriels de plus de 10 salariés. Leur résultat est le suivant ; si le différentiel de taux augmente d'un point de pourcentage, la probabilité que l'entreprise décide de se localiser ailleurs augmente d'un point de pourcentage. Comme le souligne les auteurs, un taux de taxe professionnelle élevé décourage l'implantation d'entreprises mais cet effet est faible.

Ces études, certes peu nombreuses, montrent tout de même que la mobilité du capital entre les collectivités locales est assez faible. Pour autant, cela n'implique pas qu'il faille conclure à l'inexistence d'une concurrence fiscale horizontale. En effet, il suffit que la « menace » d'une délocalisation des entreprises dans d'autres collectivités soit suffisamment crédible. Si tel est le cas, les collectivités adopteront le comportement exposé précédemment. Plus précisément, il y aura interdépendance des politiques fiscales locales. Le taux de taxe choisi par une collectivité quelconque dépendra de ceux choisis par les autres collectivités de même échelon. Ce phénomène est étudié

³⁴⁵ Ce terme signifie que le taux de taxe fixé par une collectivité va dépendre de celui choisi par les autres collectivités (de même échelon).

par le second type d'étude. Comme le montre le tableau 1, qui synthétise les résultats obtenus par les travaux empiriques sur données françaises, les interactions horizontales semblent effectivement exister entre les collectivités territoriales que cela soit entre les communes, les départements ou entre les régions. L'ampleur de ces interactions (mesuré par le coefficient d'interaction) peut varier entre 0,08 et 0,95 selon l'impôt et l'échelon considéré. Par exemple, l'étude effectuée par Cassette et alii (2005) sur données de l'année 2002, montre que les communes, appartenant à la communauté urbaine de Lyon, vont augmenter leur taux de taxe professionnelle de 0,56 point suite à une augmentation de 1 point du taux des communes voisines. En outre, le signe positif du coefficient d'interaction amène à conclure que les interactions horizontales entre les collectivités prennent la forme d'un comportement mimétique. Dit autrement, les collectivités locales de même rang s'imitent dans leur choix en matière de taxation.

Ainsi, au vu des travaux menés pour la France, une conclusion s'impose. Bien que le capital ne semble réagir que faiblement au différentiel de taux d'imposition, les collectivités locales jugent la « menace » suffisamment crédible pour adopter des comportements mimétiques. Ce qui se traduit par l'existence d'interactions fiscales horizontales entre les collectivités locales, celles-ci étant observées sans aucune ambiguïté quel que soit l'échelon considéré. Cette conclusion n'est évidemment pas sans conséquence puisque la concurrence fiscale horizontale devrait théoriquement induire des taux de taxes trop bas et une sous-fourniture de bien public.

Les travaux concernant la concurrence fiscale verticale sont moins nombreux. Ils cherchent à tester la présence d'interactions fiscales verticales entre les collectivités. C'est à dire à déceler, si, comme le prédit la théorie, il existe une dépendance entre les taux d'impôt des différents échelons. Les résultats obtenus semblent se rejoindre concernant l'existence d'une *complémentarité*³⁴⁶ des taux d'imposition communaux (ou intercommunaux) et départementaux. Mais ils n'arrivent pas à mettre en évidence une quelconque dépendance entre les taux d'imposition régionaux et départementaux.

³⁴⁶ Complémentarité signifie ici que les collectivités locales en concurrence feront varier leur taux d'imposition dans le même sens. Par exemple, lorsque la région augmente son taux d'imposition, la commune fera de même.

Encadré n° 8 : Les analyses empiriques de la concurrence fiscale verticale

Pour la France, si l'analyse empirique de la concurrence fiscale horizontale a donné lieu à bon nombre de travaux, ce n'est pas le cas pour la concurrence fiscale verticale. Ici, les travaux cherchent à tester la présence d'interactions fiscales verticales entre les collectivités. C'est à dire à déceler, si, comme le prédit la théorie, il existe une dépendance entre les taux d'impôt des différents échelons. Les travaux semblent se rejoindre concernant l'existence d'une complémentarité des taux d'imposition communaux (ou intercommunaux) et départementaux. Mais ils n'arrivent pas à mettre en évidence une quelconque dépendance entre les taux d'imposition régionaux et départementaux. Plus précisément, Goodspeed et alii (2004), Leprince et alii (2004), Charlot et alii (2009), concluent tous à l'existence d'interactions fiscales verticales entre les communes et les départements. Selon l'étude considérée les coefficients sont compris entre 0,19 et 0,44. À titre d'exemple, Charlot et alii (2009), trouvent que si le département augmente son taux d'imposition de 1 %, l'EPCI réagit en augmentant son taux d'imposition de 0,3 %. Le signe positif du coefficient conduit donc à conclure que les taux d'imposition intercommunaux et départementaux sont complémentaires. Par ailleurs, Leprince et alii (2004) ne trouvent pas de dépendance entre les taux départementaux et régionaux, ce qu'ils justifient en précisant que le taux régional de la taxe professionnelle explique une faible part du taux global supporté par le contribuable. En 2008, le taux régional de la taxe professionnelle représente 10 % de la somme des taux communaux, départementaux et régionaux, contre 59 % pour les communes et 31 % pour les départements. Il est important de noter que ces trois études prennent aussi en compte l'existence d'interactions fiscales horizontales, qui apparaissent toujours significatives.

Tableau n° 1 : Tests empiriques des interactions verticales pour la France

Études	Variable étudiée	Cadre de l'analyse	Interactions verticales (a)
Goodspeed et alii (2004)	Taxe professionnelle	Départements et communes Année : 1995	Oui : Département-communes=0,23
Leprince et alii (2004)	Taxe professionnelle	Régions, départements, communes Année : 1995	Oui : Département-communes=0,44
Charlot et alii (2009)	Taxe professionnelle	Régions, départements, EPCI Année : 2002	Oui : EPCI-département=0,3

Lecture : la valeur fournie est celle du coefficient d'interaction.

2 - L'issue de cette concurrence sur les taux de taxe est incertaine.

La concurrence fiscale horizontale semble empiriquement conduire à une pression à la baisse de la fiscalité locale sur les entreprises, comme le prévoit la théorie. Les études consacrées à l'intercommunalité vont dans ce sens. Ainsi, les communes qui n'appartiennent pas à un

groupement ont des taux d'imposition plus faibles que celles qui font partie d'un groupement (Encadré n°9).

Toutefois, d'autres forces poussent à la hausse le taux de taxation des entreprises puisque le niveau de pression fiscale n'est pas le seul déterminant de la localisation des entreprises :

- une fois installées, les entreprises sont peu mobiles : les coûts de re-localisation peuvent être supérieurs aux gains fiscaux potentiels, dissuadant ainsi les entreprises d'y recourir pour ce seul motif. Les entreprises les plus capitalistiques, qui sont les moins mobiles, semblent aussi être les moins confiantes dans la concurrence fiscale. Elles craignent d'être otages des collectivités, une fois prises leurs décisions de localisation³⁴⁷ ;
- l'évolution des taux votés par les collectivités semble montrer par ailleurs que depuis 2005 les collectivités privilégient les hausses de taux de taxe professionnelle par rapport à celles de taxe d'habitation (Graphique 2), supportée directement par les électeurs. On ne saurait se garder de conclusions trop hâtives dans la mesure où (i) ce n'était pas le cas lors de la période précédente (2001-2004) ; (ii) la base de la taxe d'habitation s'est révélée plus dynamique³⁴⁸ depuis dix ans (+1,9 %) que celle de la taxe professionnelle (+1,7 %) ;
- les collectivités tirent « profit » du degré d'attractivité de leur territoire : les économies d'agglomérations semblent prises en compte par les collectivités dans leur choix de politique fiscale. Deux études montrent que le degré d'attractivité du territoire influence les choix d'imposition des collectivités locales :
 - Charlot et Paty (2009) pour les communes et Fréret et Maguain (2009) trouvent une corrélation positive entre le niveau d'imposition et le stock de capital dans les communes. Notons que ces auteurs se concentrent sur les économies d'urbanisation ;
 - Fréret et Maguain (2009) montrent quant à eux que l'ampleur des interactions horizontales diffère selon le degré d'attractivité de leur territoire. Plus précisément, l'ampleur des interactions horizontales vaut 0,4 % pour les collectivités bénéficiant d'un territoire attractif contre 0,6 % pour les autres.

³⁴⁷ Commission de réforme de la taxe professionnelle.

³⁴⁸ En moyenne annuelle, à législation constante et en euros constants (France métropolitaine). Observatoire des finances locales.

Graphique n° 2 : Evolution des taux votés des quatre impôts directs locaux pour l'ensemble des collectivités de métropole



Source : Observatoire des finances locales – Les finances des collectivités locales 2008 et 2009

Encadré n° 9 : La mise en œuvre de l'intercommunalité dès les années 1990 a conduit à une hausse du prélèvement fiscal

L'une des solutions à la concurrence fiscale horizontale consiste à procéder à un regroupement volontaire de collectivités locales ou à élargir la circonscription de prélèvement de l'impôt sur la base mobile. C'est cette solution qui a été choisie par la France dès 1992. Aujourd'hui, la France compte 2601 groupements à fiscalité propre (EPCI) dont 48 % sont à taxe professionnelle unique (TPU).

Quelles ont été les conséquences de l'intercommunalité sur la fiscalité locale ? La réponse à cette question est en partie fournie par l'étude de Charlot et alii (2008). Leurs résultats montrent que les communes qui n'appartiennent pas à un groupement ont des taux d'imposition plus faibles que celles qui font partie d'un groupement. Plus précisément, les communes ne faisant pas partie d'un groupement ont des taux d'imposition plus faibles que celles appartenant à un EPCI (quel que soit le régime : fiscalité additionnelle ; TPU, Fiscalité mixte). Par conséquent, l'intercommunalité aurait permis de corriger les effets de la concurrence fiscale horizontale.

Notons qu'une telle conclusion est hâtive car ce phénomène peut trouver deux autres explications. Tout d'abord, les EPCI s'apparentent, dans les faits, à l'ajout d'un échelon supplémentaire qui a le pouvoir de lever des taxes sur des bases qu'ils partagent (en partie) avec les autres échelons. Il peut donc exister une concurrence fiscale verticale entre les EPCI et les autres échelons. Ensuite, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux EPCI est une fonction croissante du coefficient d'intégration fiscale (égal au rapport entre les impôts locaux prélevés par l'EPCI et la totalité des impôts prélevés par les communes et l'EPCI). Ce mode de calcul peut donc inciter les EPCI à accroître leur fiscalité propre pour augmenter le montant de la DGF qui leur sera versé.

Force est donc de constater que le « lien fiscal » entre contribuables et collectivités, qui pourrait être source de discipline fiscale, est très affaibli, du moins pour ce qui concerne la fiscalité locale directe. De plus, si les collectivités locales se font effectivement concurrence, son effet sur les taux de taxe est incertain. En effet, le fort degré d'attractivité du territoire de certaines collectivités peut les conduire à « trop » prélever sur les entreprises et par voie de conséquence à « trop » alléger la pression fiscale sur les ménages.

III - Les impôts sur les produits ne sont pas utilisés à bon escient

L'importance de la fiscalité locale sur les produits³⁴⁹ pourrait en théorie permettre aux collectivités de recréer le lien fiscal dans la mesure où il peut être lié à la consommation du bien. Ils représentent une part importante de la fiscalité locale (près de 40 % la fiscalité locale - 24,5 milliards d'euros, soit 1,3 % du PIB). La réforme de la taxe professionnelle a d'ailleurs accru leur poids dans la fiscalité locale. Ils englobent en comptabilité nationale des impôts divers (Tableau n°3).

L'utilisation au niveau local d'impôt sur les produits est en effet relativement cohérente avec le principe d'équivalence, en vertu duquel il est demandé à tout utilisateur de contribuer au coût de fourniture du service collectif de proximité en raison de l'utilisation qu'il en tire (Zodrow, 2009).

L'impôt sur les produits est également proche d'une taxe « pigouvienne »³⁵⁰, destinée en théorie à corriger des défaillances de marché, en internalisant le coût social des activités économiques.

Deux objectifs peuvent donc leur être assignés en matière d'efficacité économique : corriger des défaillances du marché et financer spécifiquement des biens et des services publics.

³⁴⁹ On retiendra ici la définition de la comptabilité nationale. Les impôts sur les produits ne sont pas versés par un secteur institutionnel. Ils sont un élément de passage du prix de base des ressources au prix d'acquisition des emplois. Ils sont constitués pour la plus grande partie d'entre eux par (i) les impôts de type TVA collectés par les entreprises qui sont intégralement supportés par l'acheteur final ; (ii) les impôts sur les importations ; (iii) d'autres impôts sur les produits avec les taxes sur les produits pétroliers, sur les transactions mobilières et immobilières etc.

³⁵⁰ La fiscalité est alors un instrument permettant aux autorités publiques de rendre les comportements individuels des agents (non coordonnés) plus efficaces socialement. Une telle fiscalité n'est pas l'apanage des collectivités territoriales.

Tableau n° 2 : Les impôts locaux sur les produits (2007)

Types de taxes	Montant (en Md€)
Droits d'enregistrement	10.1
Impôt sur l'énergie électrique	1.4
Taxe sur les conventions d'assurance	2.1
Taxe sur les cartes grises	1.9
Taxe sur les pylônes électriques	0.2
Taxe de séjour	0.2
Impôts et taxes d'outre-mer	1.4
Autres	1.6
Total, hors nouveaux transferts envisagés	18,9
Nouveaux transferts :	
IFER	1,4
TaSCom	0,6
Solde DMTO	0,7
Solde TSCA	2,7
TOTAL	24,3

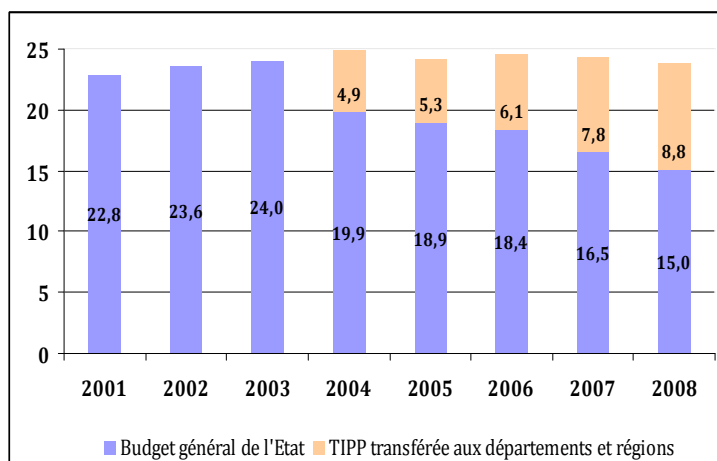
Source : Direction générale des collectivités locales, 2009 et calculs de la Direction générale du Trésor et de la politique économique.

A - Ils ne sont pas utilisés pour corriger les défaillances du marché

Les impôts locaux sur les produits se voient souvent assigner pour objectif de pénaliser la production ou la consommation de biens quand elles réduisent le bien-être social sans que les acteurs économiques n'en tiennent compte dans leurs décisions individuelles. La taxe est alors correctrice d'une défaillance de marché.

L'exemple le plus célèbre de fiscalité correctrice est celui de la fiscalité écologique, qui vise à désinciter les comportements polluants. Dans la mesure où la pollution est localisée, une taxation locale de ces activités se justifie en théorie.

Peu d'impôts locaux sur les produits permettent en réalité de corriger des défaillances de marché. La TIPP à laquelle sont soumis les produits pétroliers utilisés comme carburants et combustibles de chauffage aurait pu se voir attribuer un tel objectif.

Graphique n° 3 : Évolution de la TIPP et de sa répartition (en Md€)

Le produit de TIPP a été partiellement transféré, aux départements (LFI pour 2004) et aux régions (LFI pour 2005) indépendamment de toute considération écologique (transferts de compétences). La régionalisation de son assiette³⁵¹ ne contribue pas à prélever la TIPP en fonction de la consommation effective de carburant : elle a été mise en place afin de permettre aux régions d'en moduler une fraction³⁵². Ce sont donc les collectivités les plus polluantes qui reçoivent la part la plus importante de TIPP.

L'objectif de « corriger les défaillances de marché » est de fait très éloigné des raisons qui ont motivé le transfert de TIPP aux régions et aux départements. Une fraction de TIPP a été attribuée à ces deux échelons pour financer des dépenses de nature très différentes :

- l'échelon régional reçoit une part de la TIPP en fonction d'une assiette régionalisée en 2006 sur un tarif qui est établi en fonction d'un droit à compensation qui accompagne le transfert de compétences prévus par la libertés et responsabilités locales (13 août 2004) et que les régions sont ensuite autorisées à moduler ;

³⁵¹ La TIPP perçue est ainsi fonction d'une assiette « régionalisée » (volume de carburant consommé l'année précédente dans la région).

³⁵² Si une fraction supplémentaire de TIPP pouvait leur être attribuée, cela ne saurait donc se justifier en vertu de ses propriétés d'écotaxe (incitation à la réduction de consommation de pétrole, développement des transports et commun etc.).

- l'échelon départemental reçoit une fraction fixe de la TIPP pour compenser la décentralisation du RMI et la création du RMA³⁵³.

B - Ils sont mal utilisés pour financer des biens et services publics

Les impôts locaux sur les produits peuvent également se voir assigner pour objet de financer des biens ou services publics. Cet objectif n'est pas à court-moyen terme contradictoire avec le précédent. Une écotaxe peut ainsi permettre de réparer d'éventuelles nuisances (bruits, poussières et salissures de façade, dégradation du paysage, accidents etc.) ou de dépolluer (« double-dividende ») : la taxe sur les ordures ménagères permet de financer leur traitement etc.

En pratique, on peut considérer que différentes taxes locales répondent à cette logique.

Certains impôts sur les produits sont par nature semblables à des redevances³⁵⁴. Les frontières entre taxes et redevances peuvent en effet être floues. Il en va ainsi de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM, 5,04 Md€ en 2008) et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM, 0,52 Md€ en 2008), qui sont de droit substituables : en droit, l'établissement de la REOM entraîne la suppression de la TEOM.

La TEOM et la REOM sont la contrepartie d'un service public identifié : en 2007, elles ont contribué à hauteur de 85 % au financement de la dépense courante de gestion des déchets municipaux³⁵⁵. En comptabilité nationale, la TEOM n'est d'ailleurs pas considérée comme

³⁵³ Cette fraction s'étant révélée insuffisante en 2004, l'État a par ailleurs affecté aux départements un concours additionnel en 2005, concours pérennisé sous la forme d'une dotation « le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion », qui a été reconduit d'année en année.

³⁵⁴ Les redevances ne sont pas comptabilisées dans le champ des prélèvements obligatoires puisqu'elles sont une contrepartie à des services rendus. Elles ont toutefois été intégrées dans le rapport annuel pour 2005 du Conseil des impôts relatif à « la fiscalité et l'environnement » (*Sens et limites des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés*, Conseil des prélèvements obligatoires, mars 2008). Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2009, « Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée » les mentionnent.

³⁵⁵ Pour leurs dépenses d'investissement (mise en conformité du parc des incinérateurs, renouvellement des équipements des centres de tri et des déchetteries etc.), les collectivités perçoivent des aides publiques provenant de l'ADEME, des conseils régionaux ou généraux et du fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

un impôt mais comme la contrepartie d'une vente de services publics par les communes et groupements de communes.

Par ailleurs, les redevances perçues au niveau local représentaient 3 Md€, perçues à 97 % par les communes et les groupements de communes³⁵⁶.

Tableau n° 3 : Les redevances perçues par les collectivités locales en 2007

Redevances (par collectivité)	Montant perçu en 2007 (en €)
Communes	2 231 474 311
Redevances d'eau	2 485 181
Redevances funéraires	9 593 889
Redevances pour appareils distributeurs d'essence	1 646 707
Redevances de ski de fond	1 640 288
Redevances d'enlèvement des ordures et des déchets	65 201 960
Redevances et droits des services à caractère culturel	206 048 870
Redevance et droits des services à caractère sportif et de loisirs	250 800 584
Redevances et droits des services à caractère social	636 743 569
Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement	1 048 978 629
Redevances d'assainissement	7 622 200
Redevances d'archéologie préventive	712 434
Redevances pour concessions, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits similaires	17 820 734
Redevance pour défaut de branchement à l'égout	1 618 266
Redevances versées par les fermiers et les concessionnaires	420 280 070
EPCI	750 728 592
Redevances d'eau	1 649 136
Redevances funéraires	1 444 352
Redevances pour appareils distributeurs d'essence	465 348
Redevances de ski de fond	695 907
Redevances d'enlèvement des ordures et des déchets	349 064 165
Redevances et droits des services à caractère culturel	47 332 578
Redevance et droits des services à caractère sportif et de loisirs	123 767 625
Redevances et droits des services à caractère social	93 044 822
Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement	128 680 740

³⁵⁶ Etablissements publics de coopération intercommunale.

Redevances (par collectivité)	Montant perçu en 2007 (en €)
Redevances d'assainissement	4 497 275
Redevances d'archéologie préventive	86 644
Redevances pour concessions, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits similaires	13 855 965
Redevance pour défaut de branchement à l'égout	1 150
Redevances versées par les fermiers et les concessionnaires	231 052 458
Départements	94 048 933
Redevance d'occupation du domaine public départemental	32 944 826
Redevances pour appareils distributeurs d'essence	2 322
Redevances et droits des services à caractère culturel	11 111 779
Redevances et droits des services à caractère sportif	647 672
Redevance et droits des services à caractère de loisirs	5 726 912
Redevance et droits des services à caractère social	16 009 939
Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement	14 874 280
Redevances versées par les fermiers et les concessionnaires	12 138 150
Redevances pour concessions, brevets, licences, marques, procédés, droits et valeurs similaires	593 053
Régions	511 151
Redevances et droits des services à caractère culturel	511 151
Total	3 076 762 987

Source : Direction générale des finances publiques, dans le Rapport de l'Observatoire des finances locales – les finances des collectivités locales en 2009

Du point de vue de l'efficacité économique, la distinction entre taxes et redevances est toutefois significative. Les redevances peuvent être considérées comme des prix de biens ou services publics consommés par les ménages. A ce titre, et dans la mesure où elles sont correctement tarifées, elles sont sans conteste l'instrument le plus efficace de financement des biens publics (Encadré n°10). Contrairement aux redevances, les taxes ne permettent pas de discriminer les consommateurs en fonction du coût réel qu'ils font supporter à la collectivité.

Ainsi, la REOM est calculée en fonction de l'importance du service rendu (Code général des collectivités territoriales, art. L 2333-76), généralement établie à partir du nombre de personnes dans le foyer, le volume des bacs ou des sacs remis par l'autorité gestionnaire du service, le poids des déchets emmenés à l'occasion d'une pesée embarquée. La TEOM est assise sur le revenu net servant de base à la taxe foncière sur

les propriétés bâties³⁵⁷ ; elle est établie au nom des propriétaires, indépendamment de la quantité de déchets dont ils font supporter le coût à la collectivité. La TEOM a donc a priori un rôle moins incitatif que la REOM.

Encadré n° 10 : Dispositifs actuels visant à personnaliser la taxe ou redevance sur les ordures ménagères

Dans les faits, il existe un continuum de dispositifs visant à personnaliser la taxe ou redevance sur les ordures ménagères :

- dans une même commune ou groupement de communes, il peut être distingué plusieurs zones de ramassage dans lesquelles s'appliquent des taux différents, prenant en compte l'importance du service rendu à l'utilisateur ou la présence sur le territoire communal d'une installation de transfert ou d'élimination des déchets (CGI art. 1636 B sexies, III) ;
- selon l'assiette de la REOM, le lien avec le service rendu peut être plus ou moins étroit (REOM forfaitaire par foyer ou REOM incitative, liée à la quantité d'ordures ménagères et donc fonction des efforts de réduction des déchets réalisés par l'utilisateur). La Direction des Études Économiques et de l'Évaluation Environnementale du Ministère de l'Écologie et du développement durable (D4E) a ainsi mis en évidence en 2005 l'impact économique et environnemental d'une redevance incitative : les tonnages de collecte sélective augmentent et les ordures ménagères résiduelles diminuent, ce qui réduit en général le coût du traitement des déchets.

La TIPP est assez éloignée d'une redevance de financement de l'infrastructure de transports. Toutefois, ces recettes peuvent implicitement être considérées comme la contrepartie d'efforts de construction et de maintenance d'infrastructures³⁵⁸ :

- les recettes sont fortement dépendantes du transport routier : la TIPP sur les carburants est dix fois supérieure à celle sur le fioul domestique ;
- le principe de la régionalisation de l'assiette, utilisé pour « répartir le produit » de la TIPP entre régions, a été conçu dans une logique de contribution à la dépense (plus que dans une logique de désincitation à la pollution) : les régions les plus « polluantes » récupèrent une part plus importante de la TIPP prélevée au niveau national. D'ailleurs, les régions ont désormais une compétence étendue en matière de transports. Par exemple, elles financent les TER, pour lesquelles elles ont reçu en 2002, 1,9 Md€ de compensation.

³⁵⁷ Les collectivités peuvent toutefois décider de plafonner la valeur locative des locaux et de leurs dépendances sur laquelle est assise la taxe.

³⁵⁸ Certes, elles ne sont pas affectées à ce type de dépenses. Par ailleurs, si le législateur les a transférées aux collectivités, c'est plutôt pour financer des dépenses « nationales » qui ont été décentralisées.

Encadré n° 11 : Objectifs et conditions de mise en place de redevances

Deux objectifs sont assignés aux redevances :

- éviter une demande excessive de biens et services publics locaux : s'ils sont accessibles librement, sans donner lieu à une tarification pour l'utilisateur, ce dernier peut être conduit à en demander une trop grande quantité. La redevance permet de discipliner l'utilisateur en lui faisant prendre en considération les coûts de sa consommation ;
- éviter de faire porter sur les non-usagers les coûts de production de ces biens et services.

Les conditions de mises en place des redevances sont très restrictives. Dafflon (2001) considère ainsi que quatre conditions doivent être satisfaites pour mettre en place des redevances, qui pour être correctement tarifées, doivent correspondre au coût public qu'engendre la fourniture du bien ou services à un usager supplémentaire :

- les bénéficiaires doivent être identifiables : les services collectifs doivent donc être individualisables (principe de divisibilité de la consommation, Encadré n°2) ;
- par ailleurs, les effets externes du bien doivent être modérés : en présence d'effets externes, les bénéficiaires directs ne doivent pas supporter la totalité du coût de leur consommation parce que la collectivité en bénéficie indirectement.
- les usagers qui ne s'acquittent pas de la redevance doivent pouvoir être écartés (principe d'exclusion) ;
- la tarification de la redevance doit pouvoir refléter le coût marginal de l'utilisation du bien ou service public (principe de divisibilité de l'offre ou de congestion).

Source : CPO d'après Gilbert (2009) et Dafflon (2001)

Au total, on constate que les impôts locaux sur les produits, qui pourraient renforcer le lien entre les coûts et les bénéfices des actions locales, sont peu utilisés comme tels au niveau local. Ils ne sont donc pas en pratique des instruments visant à l'efficacité et s'apparentent en général davantage à des impôts nationaux sans lien avec le contribuable local.

Les impôts locaux sur les produits ont toutefois de bonnes propriétés macroéconomiques.

Encadré n° 12 : L'efficacité macroéconomique des impôts sur les produits

En première approximation, il est toujours plus efficace de taxer les produits que de taxer les facteurs de production en raison des distorsions de deuxième niveau (effets de substitution exposés dans le Chapitre II), qui n'existent pas en cas de taxation du produit³⁵⁹.

Les macro-économistes estiment que les taxes sur la consommation sont plus efficaces que les prélèvements sur les revenus dans la mesure où elles affectent peu le taux d'épargne des ménages³⁶⁰.

Rappelons toutefois qu'il n'existe pas d'impôt « parfait » (Atkinson et Stiglitz, 1980). La taxation généralisée de la consommation réduit ainsi l'emploi et le nombre d'heures travaillées pesant ainsi sur l'activité économique comme un impôt sur le revenu. La taxation de la consommation diminue le pouvoir d'achat réel des salaires, ce qui peut conduire à une contraction de l'offre de travail (comme une taxe proportionnelle sur le revenu), voire à une réduction de la demande des entreprises (lorsque ces dernières doivent « compenser » la perte du pouvoir d'achat des salariés par des hausses de salaires).

L'OCDE (Johansson, 2008) et Dahly (2003) montrent ainsi que des gains d'efficacité peuvent être dégagés par une substitution d'impôt sur la consommation (comme la TVA) à une taxation des revenus³⁶¹. La Commission européenne (2006) estime que le PIB pourrait être accru en Europe de 0,4 % à long terme par une telle substitution (Tableau n° 5) : cette simulation est toutefois plus proche d'une TVA sociale que d'une substitution d'impôts sur les produits localisés à une réduction de l'impôt sur le revenu (part incluse dans la taxe d'habitation, par exemple).

Les impôts locaux sont toutefois spécifiques à certains produits. Par conséquent, leur impact macroéconomique peut différer des impôts sur les produits nationaux étudiés à l'aide des modèles macroéconomiques.

Leur efficacité dépend de la taxation relative des biens et services. Corlett et Hague (1953) ont ainsi montré que les effets bénéfiques³⁶² de la structure d'imposition des produits peuvent parfois plus que compenser les inefficacités générées par la réduction du revenu des agents tel que mentionnée précédemment.

Tableau n°5 : Effet macroéconomique d'une substitution d'un impôt sur la consommation (type TVA) à une imposition des revenus du travail en Union Européenne 15 (montant : 1 % du PIB)

En % du compte central

Echéance	1 an	3 ans	5 ans	10 ans
PIB	-0,11	0,32	0,40	0,43
Emploi	0,05	0,44	0,51	0,54

Source : Document de travail de la commission européenne, simulation QUEST (2006). L'hypothèse est faite d'une indexation des prestations sociales sur les prix à la consommation.

³⁵⁹ Diamond et Mirrlees, 1971.

³⁶⁰ Les taxes sur la consommation affectent dans la même proportion la consommation présente et la consommation future, ce qui réduit les distorsions de l'arbitrage consommation/épargne des ménages qu'implique une taxation du revenu.

³⁶¹ Au détriment du principe d'équité : la taxation généralisée des produits est régressive.

³⁶² En théorie, un niveau de taxation élevé sur les biens et services complémentaires aux loisirs (sports, culture etc.) pourrait contribuer à soutenir l'emploi de la même façon qu'une faible taxation, ou qu'une subvention des biens et services complémentaires au travail (garde d'enfants à domicile par exemple).

Chapitre II

La réforme de la taxe professionnelle est favorable à la performance des entreprises

Le premier chapitre a mis en évidence les inefficacités de la structure de financement des collectivités locales au regard des dépenses qu'elles choisissent : l'affaiblissement du lien fiscal entre contribuables et collectivités n'incite pas les collectivités à prélever le niveau optimal de ressources nécessaires à financer un « juste niveau » de dépenses publiques du point de vue des contribuables.

L'examen des impôts locaux sous l'angle macroéconomique permet de porter un regard complémentaire sur l'efficacité de la fiscalité locale : il permet de mettre en évidence comment les impôts locaux conduisent les agents économiques à modifier leurs comportements et pourquoi ils sont donc porteurs d'inefficacités. Il ne tient en revanche pas compte du lien entre leurs recettes et les dépenses que les collectivités choisissent de financer³⁶³. Cela se justifie non seulement par la faiblesse du lien fiscal précédemment explicité mais surtout parce qu'une large part des dépenses locales n'est pas choisie par les collectivités.

Le second chapitre est consacré à cet examen³⁶⁴. Il explique en premier lieu pourquoi l'objectif de fournir aux collectivités une ressource peu volatile a conduit à privilégier une assiette très inefficace d'un point de vue économique. Il présente ensuite les inefficacités spécifiques aux assiettes locales après réforme de la taxe professionnelle :

³⁶³ Les dépenses locales sont « exogènes » à l'analyse.

³⁶⁴ Les arguments macroéconomiques sont bien connus en matière de taxe professionnelle. Ils ont été largement discutés et ont notamment justifié la suppression de la taxation des immobilisations en capital. Des arguments de même nature peuvent être utilisés pour évaluer l'efficacité de la taxation foncière.

- qui a créé une nouvelle contribution (CVA) mais pas une nouvelle assiette³⁶⁵ ;
- qui a réorienté une part de la charge fiscale des entreprises sur l'assiette foncière ;
- qui n'a pas allégé le prélèvement local sur la masse salariale des entreprises.

Le tableau n° 4 récapitule le montant de la fiscalité propre et transférée ainsi que des concours financiers de l'État aux collectivités locales, avant et après réforme de la taxe professionnelle. La fiscalité locale après réforme est reconstituée sous l'hypothèse que les dégrèvements et exonérations de la taxe professionnelle seront supprimés³⁶⁶.

Tableau n° 4 : Répartition de la charge fiscale locale entre État, ménages et entreprises

En Md€	Avant	Après réforme			
	2007	2007 si réforme	État	Ménages	Entreprises
Fiscalité propre (y.c. exonérations et dégrèvements, à l'exception de la TP)					
Droits de mutation et taxe d'urbanisme	3,8	3,8	0%	50%	50%
Taxe sur l'électricité	1,4	1,4	0%	70%	30%
Impôts et taxes d'outre mer	1,4	1,4	0%	100%	0%
Autres (apprentissage, VT etc.)	8,2	8,2	0%	0%	100%
TEOM	4,8	4,8	0%	80%	20%
TH	14,6	14,6	29%	71%	0%
TFPB	19,6	19,6	5%	66%	29%
TFPNB	0,8	0,8	23%	19%	58%
TIPP	0,6	0,6	0%	65%	35%
TP ³⁶⁷ / CFE-CVA	27,8	21	19%	0%	81%
Total fiscalité propre	83	76	12%	42%	46%

³⁶⁵ Elle était déjà taxée via les mécanismes de plafonnement et de cotisation minimale.

³⁶⁶ Si le poids du contribuable « État » est relativement aisé à calculé sur la base des données budgétaires d'exonérations et de dégrèvements, ce n'est pas le cas des parts supportées par les ménages et par les entreprises, que le ministère de l'économie n'a pas été en mesure de fournir. Le Tableau n° 22 synthétise donc des éléments épars, provenant dans la mesure du possible de rapports précédents du CPO ou du rapport du Conseil économique et social de 2006 sur la fiscalité et les finances publiques locales.

³⁶⁷ La taxe professionnelle avant réforme (27,8 Md€ en 2007) peut être répartie à hauteur de 59% sur les entreprises et 41% sur l'État.

En Md€	Avant	Après réforme			
	2007	2007 si réforme	État	Ménages	Entreprises
Fiscalité transférée					
TSCA	2,1	4,8	0%	75%	25%
Cartes grises	1,9	1,9	0%	75%	25%
Droits d'enregistrement et publicité foncières	7,1	7,8	0%	50%	50%
TIPP	7,2	7,2	0%	65%	35%
TasCOM		0,6	0%	0%	100%
IFER		1,4	0%	0%	100%
Total fiscalité transférée	18	24	0%	57%	43%
Total fiscalité (propre et transférée)	101	101	9%	46%	45%
Concours financiers de l'État (hors exonérations et dégrèvements)					
Prélèvements sur recettes hors exonérations	45	50	100%		
Concours budgétaires des ministères et autres	8	8	100%		
Total concours financiers (hors exonérations)	54	59	100%		
Total fiscalité et concours financiers de l'État	155	155	43%	29%	29%

Source : CPO

I - La fiscalité locale poursuit deux objectifs, qui peuvent être contradictoires : la stabilité des ressources pour les collectivités locales et la performance des entreprises

La fiscalité locale doit apporter des ressources stables aux collectivités. La fiscalité des entreprises ne peut donc être qu'une taxation des facteurs de production³⁶⁸. Or, ces assiettes sont a priori assez néfastes pour l'activité économique.

³⁶⁸ La taxation des facteurs de production doit s'entendre dans cette section, au sens macroéconomique du terme, c'est-à-dire par opposition à une taxation des capacités de production des entreprises (impôt sur les sociétés).

A - La stabilité des ressources fiscales garantit le rôle de premier investisseur public des collectivités

Les finances des collectivités ne peuvent jouer un rôle de stabilisateur économique parce que leur recours à l'emprunt est encadré. Elles doivent en revanche leur permettre de jouer au mieux leur rôle de premier investisseur public : en 2008, l'investissement public local s'élevait à 45 Md€ (3 points de PIB), soit plus de 70 % de l'investissement des administrations publiques. Il est un facteur essentiel de l'efficacité économique³⁶⁹. Un partage de la volatilité des ressources fiscales entre l'État et les collectivités ne peut donc être conçu qu'en faisant porter la plus grande partie de la volatilité par le budget général de l'État. Plusieurs facteurs l'expliquent.

En premier lieu, les obligations budgétaires et comptables qui s'imposent aux collectivités rendent déjà leur position budgétaire très dépendante de l'environnement macroéconomique (Encadré n° 13).

En second lieu, l'obligation d'équilibre budgétaire combinée aux transferts de compétences³⁷⁰ décidés dans le cadre de la décentralisation fait aujourd'hui de l'impôt local une « variable d'ajustement » :

- pour procéder aux votes des produits (et donc des taux), les collectivités doivent avoir une bonne visibilité de l'évolution de leur base fiscale ;
- une plus grande volatilité des recettes fiscales pourrait conduire les collectivités à augmenter les taux votés en appliquant un principe de prudence. Les hausses de taux étant peu réversibles, les collectivités risqueraient de prélever un niveau trop élevé de recettes, ce qui serait inefficace.

En troisième lieu, l'accès à l'emprunt est lui-même conditionné par la solvabilité financière future des collectivités, et donc par l'évolution prévisible de la fiscalité. Leur capacité à prélever un impôt stable et dynamique est donc fondamentale pour permettre aux collectivités d'investir durablement dans des projets de moyen-long terme.

³⁶⁹ Comme le poids macroéconomique des APUL est conséquent, les décisions des collectivités affectent également des pans entiers de l'économie, notamment le secteur des transports publics. La demande d'équipement des APUL principalement adressée au secteur du bâtiment et des travaux publics influe en retour sur les prix de l'investissement public.

³⁷⁰ Compétences qui amènent les collectivités à financer des dépenses sociales par nature pro-cycliques (RMI-RSA notamment).

Enfin, une plus grande volatilité du produit n'est pas souhaitable parce qu'elle pourrait conduire les collectivités à utiliser le niveau d'investissement comme variable d'ajustement.

**Encadré n° 13 : Les obligations budgétaires et comptables
des collectivités**

L'obligation d'« équilibre réel »³⁷¹ (art. L 1612-4 du code général des collectivités territoriales) impose en effet que l'épargne de gestion dégagée de la section de fonctionnement des collectivités soit suffisante pour financer les intérêts et les remboursements en capital de la dette venant à échéance au cours de l'exercice budgétaire³⁷².

Par ailleurs, les comptes ne peuvent être clôturés avec un déficit global excédant 5 % à 10 % des recettes de fonctionnement (art. L 1612-14 du CGCT). Cette double obligation d'équilibre limite leurs capacités d'emprunts pour financer leurs dépenses d'investissement.

Gilbert, Guengant et Tavéra (2009) montrent que ces obligations rendent la position budgétaire des collectivités très dépendante du contexte macroéconomique:

- la croissance économique en est un déterminant majeur : le solde budgétaire est d'autant plus positif que la croissance est forte et d'autant plus dégradé que la croissance est faible. Les finances des APUL n'agissent donc pas comme des stabilisateurs économiques » ;
- le prix des investissements (comparé à celui du PIB³⁷³) affecte le solde de financement des APUL³⁷⁴.

Au total, les collectivités doivent se procurer une ressource stable qui leur permet d'investir durablement dans l'économie : leur affecter un impôt volatile, comme l'impôt sur les sociétés, serait profondément inefficace dès lors que les règles s'imposant aux budgets des collectivités contraignent financièrement de l'investissement local. Un assouplissement des conditions de recours à l'emprunt n'est pas souhaitable : il serait difficilement envisageable sans une garantie accordée par l'État aux collectivités.

³⁷¹ Le budget est en « équilibre réel » lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et dépenses ayant été évaluées de façon sincère. Le remboursement de la dette en capital doit se faire par des ressources propres.

³⁷² L'emprunt ne peut pas couvrir les dépenses de fonctionnement et notamment le paiement des annuités de la dette.

³⁷³ Variable d'indexation implicite des recettes fiscales.

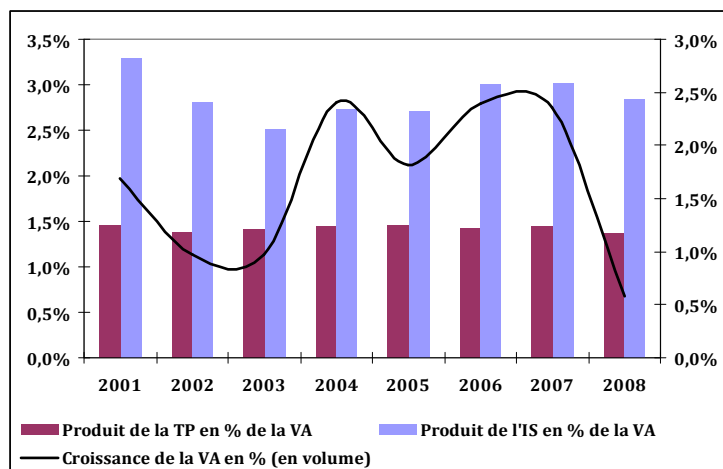
³⁷⁴ Cela leur permet d'expliquer la réduction du déficit puis l'apparition d'une capacité de financement au cours des années 1980 puis la réapparition d'un creusement du besoin de financement depuis 2004.

B - Le produit de la taxation des facteurs de production assure aux collectivités une ressource stable en particulier si on la compare à l'impôt sur les sociétés

Le produit de la taxation des facteurs de production est prélevé sur un stock de ressources (emploi, capital foncier, capital productif) ou sur leur rémunération (masse salariale, valeur ajoutée), ce qui assure aux collectivités une ressource plus stable qu'une taxation de la capacité contributive des entreprises (impôt sur les sociétés).

Ce principe a d'ailleurs prévalu lors de la définition des impôts locaux supportés par les entreprises. Jusqu'à présent, la taxe professionnelle était une taxation de « stock » : elle était assise sur les équipements et biens mobiliers et sur les immobilisations passibles de taxe foncière. La part du produit de la taxe professionnelle dans la valeur ajoutée est en effet relativement stable depuis le début des années 2000, comparée à celle de l'impôt sur les sociétés (Graphique n° 4).

Graphique n° 4 : Évolution comparée du produit de la TP et de l'IS (axe gauche) en fonction de la croissance (axe droit)



Source : CPO sur la base des données de la comptabilité nationale (INSEE)

La spécialisation de l'impôt sur les sociétés au niveau de l'échelon national fait supporter à l'État la volatilité des prélèvements obligatoires. Non seulement le bénéfice fiscal est plus volatil que les assiettes fiscales locales mais l'articulation de la taxe professionnelle et de l'impôt sur les sociétés conduit aussi à faire supporter à l'État une part plus volatile du prélèvement sur les entreprises (déduction de la taxe professionnelle du bénéfice fiscal).

La répartition de l'impôt sur les sociétés au niveau national et de la taxe professionnelle au niveau local explique l'évolution divergente des recettes de l'État et des APUL en 2009 :

- l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires des APUL aurait dû conduire à une stabilité de leur taux de prélèvement obligatoire en 2009³⁷⁵ ;
- en revanche, les ressources de l'État sont plus dynamiques en période de forte croissance et se réduisent très significativement en phase basse du cycle. En 2009, la contraction des recettes d'impôt sur les sociétés (-43 %, hors plan de relance) a ainsi été remarquable. Cette contraction a fortement pesé sur le niveau des prélèvements obligatoires³⁷⁶.

La volatilité des impôts et leur caractère pro-cyclique s'apprécient le plus souvent à l'aide d'indicateurs – des élasticités – qui permettent d'évaluer la sensibilité des recettes en fonction de la croissance économique (hors effets des mesures nouvelles). Le tableau n° 5 illustre en particulier la volatilité et la pro-cyclicité exceptionnelle de l'impôt sur les sociétés par rapport aux autres impôts nationaux, et surtout par rapport à la taxe professionnelle et la taxe foncière :

- l'État absorbe une large partie de la volatilité des recettes, au bénéfice des ASSO et des APUL ;
- les recettes de la taxe professionnelle et de la taxe sur la propriété bâtie sont plus stables mais moins dynamiques que celles de l'impôt sur les sociétés à taux voté et législation inchangée (évolution des bases locales). Les collectivités profiteraient donc moins de la croissance de l'économie que l'État ne peut le faire grâce à l'impôt sur les sociétés si elles n'augmentaient pas leur taux ;
- en période de croissance, les collectivités compensent le faible dynamisme des bases par des hausses de taux : l'élasticité des produits votés est supérieure à celle des bases locales entre 2004 et 2007.

³⁷⁵ Cette stabilité s'explique par le (relatif) dynamisme des bases des impôts directs locaux (+4,7 % en 2009, après 3,5 % en 2008) et ce malgré la dégradation du marché de l'immobilier qui a réduit les droits d'enregistrement perçus par les collectivités (-30 %).

³⁷⁶ Le taux des prélèvements obligatoires s'établit à 40,7 % du PIB, en diminution de 2,1 point de PIB par rapport à 2008. La neutralisation de l'évolution de l'impôt sur les sociétés aurait conduit à une diminution de 0,6 point du taux des prélèvements obligatoires en 2009.

Tableau n° 5 : Élasticités des recettes spontanées de fiscalité nationale et des bases et produits votés de TP et de TFPB (à législation constante)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IR	0,9	2,2	1,4	1,3	1,6	-2,3	0,0
IS	2,1	0,7	4,2	3,3	1,6	47,9	11,9
TVA	2,1	1,6	1,4	0,7	0,8	4,8	1,4
Recettes fiscales totales	1,4	1,3	1,8	1,3	1,1	12,7	2,5
TP - bases locales	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7	-	-
TFPB - bases locales	0,9	1,2	0,9	0,8	0,7	-	-
TP - produits votés	1,0	1,9	1,6	0,8	-	-	-
TFPB - produits votés	1,1	2,3	1,5	1,0	-	-	-
Output gap	1,5%	1,0%	0,9%	0,8%	-0,8%	-4,7%	-5,4%

Source : Calcul du CPO sur la base des rapports économiques, sociaux et financiers (PLF pour 2005 à 2010) pour les impôts nationaux et sur la base de l'évolution des bases à législation constante de l'Observatoire des finances locales pour les impôts locaux (données de la Direction générale des collectivités locales et de la Direction générale des finances publiques). L'évolution des taux votés par les collectivités est neutralisée dans le calcul des élasticités des bases locales par rapport à la croissance, ce qui n'est pas le cas des élasticités des produits votés.

L'importance de la stabilité des ressources fiscales pour les collectivités conduit ainsi à écarter tout transfert de recettes d'impôts sur les sociétés en leur faveur. L'attribution d'une quote-part d'impôt sur les sociétés aux collectivités n'est donc pas une solution que ce rapport examine pour transformer le financement des dépenses locales (Chapitre III).

L'argument de la stabilité des ressources a en revanche justifié la taxation des immobilisations en capital au niveau local, impôt pourtant très inefficace sur le plan économique, que la dernière réforme de la taxe professionnelle a supprimé.

C - La taxation des immobilisations en capital rendait les entreprises plus averses au risque dans leur choix d'investissement

La fiscalité locale des entreprises, qui représente à peu près la moitié de la fiscalité locale, soit plus que sa part dans la fiscalité nationale³⁷⁷, n'est pas proportionnée à la capacité contributive des entreprises. Après la réforme de la taxe professionnelle, elle représente près de 30 % de la fiscalité locale (Tableau n° 7) et se décompose :

³⁷⁷ La fiscalité des entreprises représente près de 30 % de la fiscalité nationale.

- pour moitié, à une taxation « directe » des facteurs de production : l'impôt foncier a un poids prépondérant ;
- pour moitié, à une taxation généralisée des facteurs de production, via la cotisation sur la valeur ajoutée.

La réforme de la taxe professionnelle a considérablement réduit le prélèvement direct sur les immobilisations (assiette « EBM » assimilable à du capital productif). Ainsi, la Direction générale du Trésor et de la politique économique estime-t-elle que la réforme a réduit de 91 % la charge sur le capital productif, qui passerait de 5,3 Md€ à 0,5 Md€³⁷⁸.

Tableau n° 6 : Classification des impôts locaux à la charge des ménages et des entreprises (hors part prise en charge par l'État au travers des exonérations et dégrèvements)

En % du total de la fiscalité locale à la charge des redevables locaux

	Avant réforme		Après réforme	
Impôt sur les produits hors TIPP	21 %	Impôts sur les produits : 30 %	27 %	Impôts sur les produits : 37 %
TIPP	9 %		9 %	
Impôt sur le capital des entreprises	8 %	Impôts entreprises : 38 %	3 %	Impôts entreprises : 32 % ³⁷⁹
Impôts sur les salaires	7 %		7 %	
Impôt sur la valeur ajoutée	13 %		13 %	
Impôt sur le foncier – entreprises	9 %		11 %	
Impôt sur les revenus des ménages	3 %	Impôts ménages : 32 %	3 %	Impôts ménages : 31 % ³⁸⁰
Impôt sur le foncier - ménages	29 %		28 %	

Source : Calculs du CPO sur la base de données de la Direction générale des finances, de la Direction générale du Trésor et de la politique économique et de l'INSEE, en supposant la part État inchangée après réforme dans la CVA-CFE (exonérations et dégrèvements TP hors PVA, soit une diminution des exonérations de 2,8 Md€ pour le contrefactuel 2007).

³⁷⁸ La suppression de la base équipements et biens mobiliers a conduit à alléger mécaniquement la charge fiscale sur le capital. Par ailleurs, l'allègement de la fiscalité sur les entreprises a conduit à un accroissement de leur excédent brut d'exploitation (EBE), imposable à l'impôt sur les sociétés à hauteur de 25 % en moyenne. Les macro-économistes considèrent que ce dernier effet modère à long terme l'allègement de la taxation du capital.

³⁷⁹ La part des entreprises dans la fiscalité locale (hors exonération) ne diminue pas significativement après la réforme dans la mesure où on tient compte de « l'effet IS » (hausse mécanique de l'IS à la suite de la réduction de la taxation des facteurs de productions). Cet effet est expliqué dans la section suivante. Hors effet IS, la part des entreprises dans la fiscalité (hors exonération) passerait de 38 % à 36 %.

³⁸⁰ La réduction de la part de la fiscalité directe à la charge des ménages dans la fiscalité (propre et transférée) perçue par les collectivités est mécanique : elle reflète un effet de dilution de la fiscalité directe dans la fiscalité indirecte (compensation de la réforme).

Les inefficacités macroéconomiques des impôts qui taxent spécifiquement les facteurs de production, et en particulier le capital productif, sont bien connues. Les paragraphes suivant en rappellent les grandes lignes.

En théorie, les impôts sur les facteurs de production les plus « mobiles » modifient les décisions des entreprises dans leurs choix de techniques productives. Autrement dit, les entreprises ont tendance à moins recourir aux facteurs de production les plus taxés et à davantage recourir aux facteurs les moins taxés. Cet effet de substitution conduit à diffuser la charge fiscale dans l'économie. L'analyse de l'incidence fiscale des impôts apporte des enseignements très utiles à l'évaluation chiffrée de ces effets sur l'activité, l'emploi, l'investissement, la compétitivité etc. Très technique, elle est présentée dans l'encadré n° 14. Ces arguments ont imprégné les réflexions sur l'efficacité économique de la fiscalité locale depuis le rapport Fouquet.

Il en ressort notamment qu'une taxation du capital est à long terme particulièrement nocive, davantage que la taxation des autres facteurs de production. Pour simplifier à l'extrême, à long terme :

- une hausse de la charge fiscale pesant sur le travail est reportée par les entreprises sur leurs salariés, en réduisant le salaire réel qui leur est payé ;
- une hausse de la charge fiscale pesant sur le capital ne peut pas être reportée par les entreprises sur les détenteurs de capitaux en diminuant la rémunération qui leur est due (ils sont, par hypothèse, très mobiles et se retireraient en cas de diminution de la rémunération) : elle est donc également reportée sur les salariés. La hausse de la charge fiscale sur le capital réduit autant³⁸¹ l'emploi que la charge fiscale sur le travail, mais réduit de plus l'investissement. Elle est en conséquence plus nocive pour l'activité économique.

Ces effets de report peuvent également rendre la taxation du capital plus néfaste pour la croissance et l'investissement des entreprises qu'une taxation du résultat financier dégagé. En effet, la taxation des facteurs de production est prise en compte par l'entreprise quand elle décide de sélectionner un projet d'investissement ou d'embaucher, ce qui est moins le cas de l'impôt sur les sociétés. En pratique, les décisions d'une entreprise sont séquentielles : une fois prise la décision d'investir, des calculs de rentabilité économique permettent aux entreprises de sélectionner les projets d'investissement les plus rentables. Ces calculs de

³⁸¹ Il faut toutefois supposer que la mobilité du capital est parfaite, c'est-à-dire qu'à long terme la rémunération du capital pour les actionnaires ne peut pas être affectée par l'impôt.

rentabilité économique intègrent l'impôt sur les facteurs de production mais pas l'impôt sur les sociétés. Au total, un impôt sur les immobilisations en capital non seulement décourage les projets d'investissement mais conduit alors à sélectionner des projets peu coûteux en capital.

Par ailleurs, la taxation des immobilisations en capital n'est pas proportionnée à la capacité contributrice des entreprises. Ainsi, comme le soulignait le rapport de la commission de réforme de la taxe professionnelle (2006), les entreprises déficitaires étaient davantage taxées que les entreprises bénéficiaires, ce qui est une spécificité française. Ainsi, la taxation des immobilisations en capital conduisait à pénaliser :

- les entreprises les moins productives dans la mesure où l'impôt payé n'est pas commensurable à la valeur ajoutée dégagée par l'utilisation des facteurs de production. En soi, ce type de taxation pourrait conduire à « sélectionner » les entreprises les plus productives, ce qui ne nuit pas à la compétitivité française.
- les entreprises dont les résultats sont très volatiles. Elle peut donc décourager les entreprises à s'engager dans des investissements très rentables mais fortement risqués, au détriment de la compétitivité française.

Ce dernier effet est particulièrement néfaste. La taxation des immobilisations en capital renforce l'aversion au risque des entreprises : elle constitue un frein à l'innovation, voire à la création d'entreprises. Une entreprise nouvellement créée ne dégage des bénéfices que plusieurs années après sa création. Cet effet a toutefois été modéré par des exonérations sur les jeunes entreprises innovantes, les entreprises nouvelles créées dans certaines zones du territoire, les entreprises implantées dans des pôles de compétitivité.

Au niveau macroéconomique, la taxation des immobilisations en capital n'est nécessairement pas plus néfaste que l'impôt sur les sociétés (Encadré n° 15). En revanche, il s'agit de la taxation la plus nocive parmi les taxations des facteurs de production (taxation sur le travail qualifié, sur le travail peu qualifié, taxation foncière).

C'est la raison pour laquelle la réforme de la taxe professionnelle a supprimé la part « équipement et biens mobiliers » (EBM) de la taxe professionnelle compensée par la création d'une cotisation foncière des entreprises et d'une cotisation sur la valeur ajoutée, qui constitue une modalité très particulière de taxation des facteurs de production.

Encadré n° 14 : L'incidence fiscale

L'analyse de l'incidence fiscale permet d'identifier les acteurs qui supportent *in fine* la charge de la taxe en tenant compte de la modification des comportements économiques qu'elle engendre.

En matière de taxation des entreprises, le facteur de production le moins mobile supporte *in fine* le poids des prélèvements sur les facteurs les plus mobiles³⁸². Par conséquent, il est plus efficace de les taxer directement car cela évite de « dérégler » leurs comportements par rapport à une situation avant impôt supposée optimale. En particulier, la taxation des facteurs de production modifie leurs prix relatifs pour les entreprises, ce qui induit des effets de substitution entre demandes de facteurs : les entreprises demandent davantage des facteurs les moins taxés si la technologie utilisée le leur permet. L'allocation des ressources s'écarte alors de l'équilibre économique efficace.

En règle générale, on considère que le capital foncier et le travail (à l'exception du travail peu qualifié ou très qualifié) sont des facteurs relativement moins mobiles que le capital financier. Cela justifie que les économistes considèrent qu'il est moins nocif à long terme de taxer le capital foncier et le travail que de taxer les immobilisations en capital.

Une taxe induit deux types d'effets sur les comportements :

- des effets directs : la charge fiscale imposée sur le redevable d'une taxation d'un bien (produit ou facteur de production) est en premier lieu partagée entre les acteurs sur le marché de ce bien : le redevable peut faire supporter le coût de la taxe à sa contrepartie. Par exemple, la taxation du loyer (taxe d'habitation) peut être prise en charge par le propriétaire ; en revanche, l'entreprise ne fait pas supporter à ses actionnaires une taxation de ses bénéfices³⁸³ ;
- des effets indirects : les agents économiques redevables d'une taxe sur un bien qu'ils offrent ou demandent peuvent être conduits à reporter la charge de la taxe sur le marché d'autres biens. Ainsi, les entreprises peuvent modifier leurs techniques de production à long terme. Une taxation du capital peut indirectement être reportée par l'entreprise sur la rémunération des salariés. Autre exemple, les entreprises « exportatrices » (à l'étranger ou dans d'autres collectivités) peuvent reporter une partie de la charge fiscale sur les consommateurs non-résidents par une hausse de leur prix de vente, au détriment de leur compétitivité.

³⁸² On entend par mobilité d'un facteur ou d'un bien, la capacité pour le contribuable d'en réduire sa demande ou son offre (taxe sur l'offre de facteur). La rareté de la ressource taxée ainsi que les rigidités réelles ou nominales dans l'économie sont essentielles pour déterminer son degré de « mobilité ».

³⁸³ Si elle craint que le capital, parfaitement mobile, n'aille se loger ailleurs (à l'étranger où il serait moins taxé, par exemple).

Les effets de long terme de la taxation des facteurs de production peuvent être résumés comme suit :

- les entreprises captives du rendement net demandé par l'actionnaire (économie ouverte) reportent la charge fiscale sur les salaires : elles diminuent les salaires réels (salaires par rapport à leurs coûts de production) afin d'atténuer l'impact de la taxe sur leurs coûts de production ;
- la fiscalité locale supportée initialement par les entreprises réduit in fine le pouvoir d'achat des résidents³⁸⁴ à moins qu'elles ne parviennent à diffuser ces effets dans d'autres collectivités (exportation fiscale) ;
- les salariés peuvent se retirer partiellement du marché du travail local (chômage volontaire, migrations), ce qui contraint la production des entreprises et pèse sur l'activité. Les salariés les plus fragilisés sont ceux dont la productivité est la plus faible (les « bas salaires ») ;
- la substitution entre facteurs de production, qui s'opère dans la durée, pèse sur l'investissement. Cela réduit la capacité d'innovation des entreprises, la compétitivité de l'économie et donc l'attractivité du territoire.

A court terme, la présence de coûts d'ajustement rend ces résultats moins pertinents. Les effets directs dominent. L'existence de rigidités ralentit en effet les reports de la charge fiscale et les déforme en affectant la mobilité relative des facteurs de production (« coûts de catalogue » après une modification des prix, négociations salariales, processus d'ajustement du niveau de capital, qui prend du temps etc.). Les interactions entre rigidités nominales et réelles³⁸⁵ rendent les reports de charges encore plus complexes. Seule une analyse économétrique permet de les appréhender.

II - La réforme de la taxe professionnelle a privilégié un prélèvement sur la valeur ajoutée des entreprises

La suppression de la taxe professionnelle a permis de réduire les effets les plus néfastes de la fiscalité locale des entreprises. Elle a été partiellement compensée par la création d'une valeur ajoutée, qui est réputée générer moins d'inefficacités que la taxation plus traditionnelle des facteurs de production. Cette assiette existait *de facto* avant la réforme puisque le montant de taxe professionnelle payée par les entreprises était encadré par un plafond et un plancher calculé en fonction de leur valeur ajoutée.

³⁸⁴ Par un report de la charge sur les salariés-résidents ou par une hausse du prix des biens produits, consommés par les résidents.

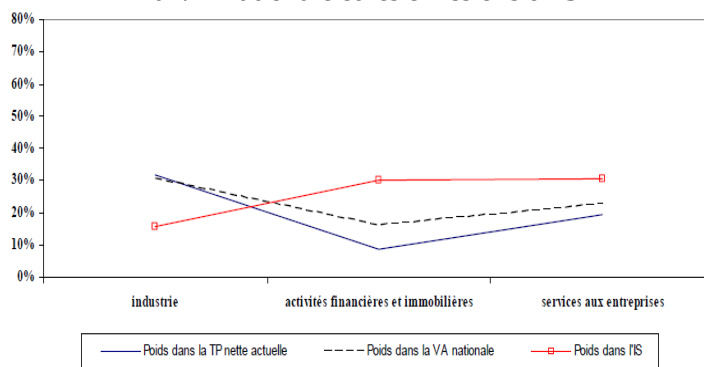
³⁸⁵ Supposons par exemple que les entreprises puissent plus facilement modifier leurs prix que leurs salaires : les entreprises auront tendance à augmenter leurs prix de vente pour « exporter » l'impôt et il s'ensuivra une dégradation de leur compétitivité.

A - La cotisation sur la valeur ajoutée est une taxation très particulière des facteurs de production

L'impôt sur la valeur ajoutée est un impôt « généralisé » sur les facteurs de production. Il s'agit d'un impôt global sur la valeur des rémunérations des facteurs de production, qui peut alternativement être assimilé à une taxe sur la production de richesses de l'entreprise. Moins volatile³⁸⁶ que les bénéfices, la valeur ajoutée est également une base moins large que le chiffre d'affaires³⁸⁷, qui reflète donc mieux l'activité économique de l'entreprise.

La répartition sectorielle de la valeur ajoutée est également plus équilibrée que ne l'était l'assiette de la taxe professionnelle. Elle est en effet plus proche de la répartition sectorielle des bénéfices fiscaux, qui constitue un indicateur fiable des facultés contributives des entreprises. La taxe professionnelle favorisait les activités financières et immobilières ainsi que les services aux entreprises par rapport à l'industrie (Encadré n°6). La taxation de la valeur ajoutée rééquilibre la charge entre ces secteurs (Graphique n°5).

Graphique n° 5 : Poids des secteurs de l'industrie, des activités financières et immobilières et des services aux entreprises dans la TP, la VA nationale et les émissions d'IS



Source : Rapport d'information de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale relatif aux « relations financières entre l'État et les collectivités territoriales » (présenté par JP Balligand et M. Laffineur, 2009)

³⁸⁶ Les variations annuelles de la VA sont de l'ordre de +/- 5 % alors que celles des bénéfices de +/- 40 %.

³⁸⁷ La valeur des consommations intermédiaires sont déduites. La taxation de la valeur ajoutée conduit toutefois à taxer davantage les entreprises intégrées, dont la valeur ajoutée est plus importante toutes choses égales par ailleurs, que la valeur ajoutée d'une entreprise qui a externalisé une partie importante de son activité (les consommations en provenance de tiers sont déduites).

L'assiette de ce prélèvement étant plus large que celle qui serait assise sur un unique facteur de production (masse salariale pour les cotisations sociales ou immobilisations pour la part EBM de la taxe professionnelle), toute hausse d'impôt pèse moins directement sur les facteurs de production considérés individuellement.

Par ailleurs, ne portant pas spécifiquement sur un facteur de production pour l'entreprise, l'impôt sur la valeur ajoutée limite les phénomènes de report de charges entre facteurs de production, qui expliquent à long terme l'inefficacité de la taxation des facteurs de production les plus mobiles :

- la valeur ajoutée se décompose certes pour un tiers en une assiette « capital » (l'excédent brut d'exploitation) et pour deux tiers, en une assiette « travail » (la rémunération des salariés, qui incluent les cotisations sociales employeurs) ;
- néanmoins, cette répartition reste une décomposition moyenne, qui reflète des réalités très différentes selon les entreprises. En effet, la taxation de la valeur ajoutée permet d'adapter la taxation des facteurs de production d'une entreprise à sa structure ;
- au niveau microéconomique, elle est donc moins distorsive qu'une taxation qui consisterait à peser pour un tiers sur le facteur « capital » et pour deux tiers sur le facteur « travail » pour l'entreprise. Les évaluations macroéconomiques, qui ne tiennent pas compte de cet effet, surestiment ainsi les inefficacités de la taxation de la valeur ajoutée³⁸⁸.

Le rapport sur le partage de la valeur ajoutée (Cotis, 2008) met bien en lumière la diversité du partage de la valeur ajoutée en France :

- la part des salaires dans la valeur ajoutée des PME est par exemple plus importante que dans celle des grandes entreprises en moyenne ;
- le partage de la valeur ajoutée est très variable selon les secteurs : la part des salaires représente 80 % dans la construction mais seulement 30 % dans l'immobilier ;
- d'autres caractéristiques, comme l'appartenance à un groupe coté ou l'âge des entreprises, sont déterminantes pour expliquer la composition de la valeur ajoutée (Tableau n° 7).

³⁸⁸ Les modèles macroéconomiques ne permettent pas de tenir compte de ces effets microéconomiques : ils assimilent à long terme la CVA à une taxe sur le facteur travail (similaire à des cotisations sociales – pour deux tiers) et à une taxe sur le coût du capital (similaire à l'impôt sur les sociétés – pour un tiers).

Bien que comptablement, la cotisation sur la valeur ajoutée porte davantage sur les salaires que sur le capital, évoquer un retour de l'assiette travail³⁸⁹ dans l'impôt local, comme c'était le cas dans la taxe professionnelle antérieure à 2003³⁹⁰, est donc un peu réducteur d'un point de vue économique. A court-moyen terme, la cotisation sur la valeur ajoutée est une assiette relativement efficace : elle est un bon compromis entre l'objectif de stabilité des recettes (recettes plus stables que l'impôt sur les sociétés) et l'objectif de minimisation des effets distorsifs de la taxation des facteurs de production.

La commission de la réforme de la taxe professionnelle (2004) a ainsi privilégié l'assiette de la valeur ajoutée pour compenser l'allègement de la charge fiscale sur les immobilisations en capital. Sa pertinence n'a depuis plus été remise en cause. Le législateur a instillé progressivement une dose de valeur ajoutée dans l'assiette de la taxe professionnelle (plafonnement sur la valeur ajoutée, cotisation minimale), que la réforme actuelle consacre : la valeur ajoutée devient l'assiette d'une base d'un impôt à part entière, la « cotisation sur la valeur ajoutée » (CVA). Elle représentera ainsi plus de 65 % des recettes de la cotisation économique territoriale (CET), qui remplace la taxe professionnelle. La CET englobe la CVA et la cotisation foncière des entreprises (CFE), sur laquelle les collectivités ont un pouvoir de fixation des taux. La valeur ajoutée est également utilisée pour plafonner la CET (et donc indirectement la CFE) à un taux fixé à 3 % dans le PLF pour 2010.

³⁸⁹ D'autant plus que la réforme de la taxe professionnelle n'a pas réintroduit une part de salaires dans la mesure où celle-ci était déjà présente via la cotisation minimale ou le plafonnement à la valeur ajoutée.

³⁹⁰ La base d'imposition contenait une fraction des salaires, égale à 18 % de la masse salariale (sur laquelle s'appliquait un abattement général de 16 %).

**Tableau n° 7 : Décomposition de la variabilité du rapport salaire/VA
(effets de la taille, du secteur, de l'âge de l'entreprise,
de l'appartenance à un groupe)**

Age (référence³⁹¹ = entreprise de plus de 10 ans)	
entre 6 et 10 ans	-0,6
5 ans	0,3
2 ans	0,7
nouvelle entreprise	1
Secteur (référence=transports)	
Services aux particuliers	2,4
Services aux entreprises	0,2
Industrie	0,1
Construction	0,4
Commerce	-3,7
Agriculture	-12,1
Immobilier	-12,1
Taille (référence=grande entreprise)	
Entreprises de taille intermédiaire	8,6
PME	16
Appartenance à un groupe et caractéristiques de ce groupe (référence=entreprise individuelle)	
Groupe coté industriel	-10,5
Groupe non coté industriel	-4
Groupe coté de services ou de l'immobilier	-2,4
Groupe non coté de services ou de l'immobilier	-2

Source : Rapport sur le partage de la valeur ajoutée, le partage des profits et les écarts de rémunération en France (Cotis, 2009)

B - L'assiette de la valeur ajoutée est toutefois ambiguë, complexe et non localisable

Pour autant, dans la pratique, la valeur ajoutée n'est pas une assiette sans inconvénient.

En premier lieu, la valeur ajoutée est une assiette qui n'est pas dépourvue de toute ambiguïté car elle reflète le niveau d'intégration de l'entreprise redevable. Elle dépend donc en partie de ses choix de gestion. Ainsi, la taxation de la valeur ajoutée conduit à taxer davantage les entreprises les plus intégrées parce qu'à production égale, la valeur ajoutée y est plus importante que dans les entreprises qui ont fait le choix d'externaliser une partie plus significative de leur activité. Les consommations en provenance de tiers sont en effet déduites de la valeur ajoutée.

³⁹¹ Une entreprise âgée de 3 ans, toutes choses égales par ailleurs, a une part des salaires dans la valeur ajoutée supérieur de 0,6 point à celle d'une entreprise de plus de 10 ans (prise pour référence).

En second lieu, l'évolution de la valeur ajoutée n'est pas nécessairement corrélée avec sa « santé financière ». Comme le rappelait le Conseil des Impôts dans son quinzième rapport sur la taxe professionnelle (1997), « un accroissement de la valeur ajoutée causé par l'abandon d'une politique de sous-traitance peut aller de pair avec un effondrement des performances commerciales et une mauvaise situation de trésorerie. De même une augmentation des stocks de produits finis entraînera aussi une hausse de la valeur ajoutée tout en menaçant la situation financière de l'entreprise ou en témoignant d'une chute de ses capacités commerciales ».

En troisième lieu, la valeur ajoutée donne l'apparence d'un traitement équitable des entreprises alors qu'elle est diversement corrélée avec la rentabilité de l'entreprise. Alors que dans les secteurs de haute technologie la valeur ajoutée reflète assez bien la rentabilité des entreprises, c'est moins le cas du secteur de la distribution (Conseil des impôts 1997). L'assujettissement des agents du secteur non marchand (organismes privés à but non lucratif, services publics administratifs) à une taxe sur la valeur ajoutée est peu pertinente économiquement³⁹². Des corrections sont donc nécessaires :

- pour préserver la pertinence économique du prélèvement compte tenu des spécificités de certains secteurs dans lesquels la définition usuelle de ce solde intermédiaire de gestion n'a pas de sens (banques, assurances) ;
- pour exclure de l'assiette certains éléments dont la taxation ne serait pas pertinente (comme certaines subventions, par exemple).

La taxation de la valeur ajoutée n'a donc que l'apparence de la simplicité. Elle dépend notamment des spécificités des entreprises du secteur financier : les établissements de crédit et les entreprises d'assurance ont une valeur ajoutée spécifique, notamment parce qu'elles disposent de plans comptables particuliers³⁹³.

³⁹² Concernant les administrations publiques, l'INSEE calcule une valeur ajoutée globale à partir des données fournies par la DGFIP ; les modalités de calcul de ce solde s'éloignent sensiblement de la définition de la valeur ajoutée des entreprises. Par ailleurs, ce solde n'est calculé que de manière globale, et non entité par entité. Il serait toutefois peu légitime de les considérer comme redevables de CVA.

³⁹³ En raison de la spécificité de leurs activités ainsi que de contraintes réglementaires. Par exemple, dans le secteur de l'assurance, les entreprises doivent constituer des provisions réglementaires importantes pour faire face à leurs engagements futurs vis-à-vis des assurés. Les dotations et reprises de provisions font l'objet de retraitements fiscaux spécifiques.

L'assujettissement des très petites entreprises à un prélèvement assis sur la valeur ajoutée soulève également des difficultés. Leur comptabilité souvent rudimentaire ne permet pas de calculer une valeur ajoutée fiscale à moins de leur imposer des obligations comptables et déclaratives nouvelles. Une telle complexité va à l'encontre de la volonté de simplification qui inspiré la mise en place des régimes dits "micro". Les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 152 500 € ne sont ainsi pas redevables de la cotisation sur la valeur ajoutée³⁹⁴.

Enfin, la valeur ajoutée ne constitue pas une assiette locale. Elle s'apparente essentiellement à un impôt national dont les recettes sont partagées entre collectivités. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une spécificité de la cotisation sur la valeur ajoutée³⁹⁵. Par construction, la valeur ajoutée s'apprécie pour l'entreprise dans son ensemble et non établissement par établissement. La territorialisation de l'assiette n'est toutefois pas en elle-même un exercice difficile. La loi de finances pour 2010 retient une répartition selon deux clés, l'effectif employé dans la commune et la valeur locative des immobilisations industrielles :

- lorsqu'un contribuable dispose de locaux ou emploie des salariés exerçant leur activité plus de trois mois dans plusieurs communes, la valeur ajoutée qu'il produit est répartie entre elles au prorata de l'effectif qui y est employé ;
- l'effectif employé dans un établissement pour lequel les valeurs locatives des immobilisations industrielles représentent plus de 20 % de la valeur locative des immobilisations imposables à la cotisation foncière des entreprises compte double ;

³⁹⁴ Article 1586 ter. Par ailleurs, « ne sont pas soumis à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises les titulaires de bénéfices non commerciaux, les agents d'affaires, les fiduciaires pour l'accomplissement de leur mission et les intermédiaires de commerce, employant moins de cinq salariés et n'étant pas soumis de plein droit ou sur option à l'impôt sur les sociétés. »

³⁹⁵ La régionalisation de la TIPP a posé des difficultés autrement plus complexes à résoudre : la valeur ajoutée reste en effet bien mieux distribuée sur le territoire que les hydrocarbures taxés au moment où ils sortent des raffineries. La valeur ajoutée semble moins concentrée que les facteurs de production eux-mêmes. Les simulations opérées à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale par le ministère de l'économie et des finances montrent qu'une part importante de la valeur ajoutée est produite par des entreprises comptant un seul établissement ou plusieurs établissements implantés dans une même aire géographique (région ou département). Ce résultat paraît contre-intuitif.

- la prise en compte de l'implantation des immobilisations industrielles, qui suppose la localisation d'un outillage lourd (transformation des matières premières, opérations d'extraction etc.) vise à compenser les nuisances qu'elles génèrent pour la population des alentours³⁹⁶ (nuisance sonore, environnementale...).

C - L'assiette de la cotisation sur la valeur ajoutée retenue par la réforme ne pourrait être améliorée qu'à la marge

Malgré ces inconvénients, l'assiette de la valeur ajoutée est un bon compromis. Elle ne pourrait être améliorée qu'à la marge.

Les propriétés macroéconomiques de la taxation de la valeur ajoutée ont été étudiées dans le cadre des travaux du groupe inter-administratif sur le financement de la protection sociale (2007), qui a instruit divers scénarios d'allègements de charges sociales.

A moyen-long terme, il mettait en évidence que l'instauration d'une cotisation sur la valeur ajoutée pénalisait l'activité, l'emploi et surtout l'investissement par rapport à une taxation des salaires. Ces chiffrages avaient été réalisés avec une petite maquette d'équilibre général en supposant qu'une cotisation sur la valeur ajoutée était assimilable à long terme à une taxation spécifique du travail (équivalente à des cotisations sociales) et à une taxation du capital (équivalente à de l'impôt sur les sociétés ou à une taxation des immobilisations en capital). Elle ne tenait donc pas compte des arguments microéconomiques explicités dans cette section ni ne reflétait les inefficacités d'une taxe portant sur les bas salaires.

Le groupe inter-administratif avait cherché à définir une assiette plus efficace que les cotisations sociales : différentes assiettes proches de celle de la CVA créée lors de la réforme de la taxe professionnelle avaient donc été « testées ».

Les simulations effectuées avaient notamment permis de comparer l'impact macroéconomique d'une CVA nette (les dotations aux amortissements étant soustraites à la valeur ajoutée) par rapport à une CVA brute (dont la définition correspondait à l'assiette de la CVA actuelle).

³⁹⁶ Cette répartition permet de « compenser » mais n'a pas de vertu incitative.

Ces simulations montraient qu'une CVA nette est plus efficace à long terme dans la mesure où elle est moins nocive pour l'investissement des entreprises à long terme. A court-moyen terme, la CVA nette était toutefois moins favorable à l'emploi que la CVA brute.

Une autre piste avait également été envisagée, celle d'une cotisation patronale généralisée (CPG) dont les effets macroéconomiques étaient similaires à celle du CVA nette.

L'intérêt d'une déduction des dotations aux amortissements de l'assiette de la valeur ajoutée est pour autant limité d'un point de vue : prélever 9 M€ avec une CVA ainsi modifiée permettrait seulement d'accroître l'investissement de 0,1 %.

III - Les taxes foncières sont aujourd'hui peu inefficaces

A - La taxe foncière représente près de la moitié de la fiscalité locale française

Les taxes assises sur une assiette foncière représentent un peu plus de la moitié des recettes de la fiscalité locale³⁹⁷. Le terme générique « taxation foncière » recouvre ainsi la taxe d'habitation (17 %), la taxe foncière sur les propriétés bâties (24 %), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (1 %), la nouvelle cotisation foncière des entreprises (7 %) et la taxe sur les ordures ménagères (6 %)³⁹⁸. En soustrayant la part de l'État (6 %) qui compense exonérations et dégrèvements, on peut estimer que l'assiette foncière contribue à hauteur de 50% à la fiscalité locale. Les deux tiers en sont payés par les ménages (taxe d'habitation et taxes foncières).

La taxe foncière est l'impôt local par excellence : elle est par définition « localisée » et « immobile ». Les recettes de cet impôt, présent dans la quasi-totalité des États membres, avoisinent les 90 Md€ pour l'ensemble de l'Union européenne en 2005, soit 12 % des recettes fiscales des collectivités infranationales et 21 % de leur fiscalité propre (Dexia, 2009). Au sein des pays de l'OCDE, elles représentent une part non négligeable des recettes fiscales totales. Cet impôt ne constitue donc pas un facteur handicapant pour les entreprises dans la compétition internationale, comme le rappelait le rapport du Conseil des prélèvements

³⁹⁷ Fiscalité propre ou transférée.

³⁹⁸ La TEOM est assise sur le revenu net servant de base à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

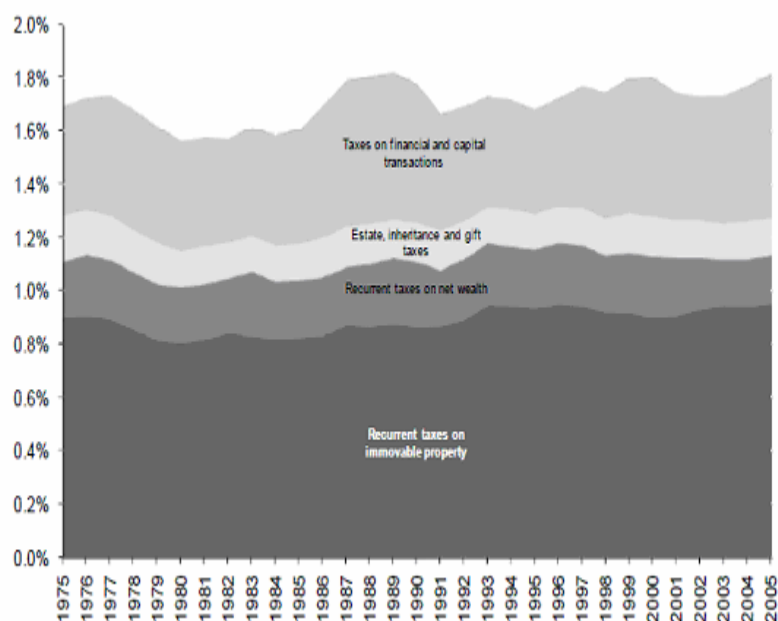
obligatoires, *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, octobre 2009.

L'impôt sur les propriétés permet également de prélever près de 10 % des recettes totales aux États-Unis, au Canada et en Corée (Johansson, 2008). Il y couvre toutefois des réalités très diverses³⁹⁹. La taxation récurrente des propriétés foncières n'en constitue que la moitié (soit 0,9 % du PIB de l'OCDE, Graphique n°6).

Le diagnostic à établir sur l'efficacité des taxes foncières est donc essentiel non seulement pour évaluer celle de la fiscalité locale des entreprises mais plus généralement pour apprécier l'efficacité de l'ensemble de l'architecture fiscale locale. Le poids de la taxe foncière est tel que le jugement porté sur l'assiette foncière est déterminant pour l'ensemble de la fiscalité locale. Aussi, le présent rapport en approfondit-il l'examen, d'autant plus que peu de littérature académique est consacrée en France à ce sujet.

³⁹⁹ Dans la plupart des cas, les habitations occupées par leurs propriétaires (résidence principale) sont taxées plus favorablement. Le loyer imputé n'est pas taxé par l'impôt sur le revenu sauf en Belgique, au Pays-Bas, en Norvège et Suède. Les intérêts payés sur les crédits immobiliers sont déductibles de l'impôt sur le revenu dans la plupart des pays à l'exception du Canada, de l'Allemagne et de la France (bien que partiellement déductible depuis 2007) et du Royaume-Uni. Certains pays autorisent aussi la déduction des remboursements en capital (Belgique, Espagne). Les plus-values immobilières sur la résidence principale sont souvent exemptées. La valeur immobilière est taxée dans la plus part des pays au moment de la transmission par héritage (sauf au Canada et en Suède). (Johansson, 2008).

Graphique n° 6 : Composition et évolution des taxes sur la propriété dans les pays de l'OCDE (en pourcentage du PIB)



Source : Johansson (2008) sur la base de données OCDE

L'assiette foncière est en effet généralement réputée pratique et efficace :

- stable, elle offre des recettes prévisibles aux collectivités territoriales (Jomard et Kongstrud, 2003) ;
- visible, elle rend l'évasion fiscale difficile ;
- reflétant les inefficacités du marché immobilier⁴⁰⁰, elle permet aux autorités publiques d'améliorer l'aménagement du territoire en les corrigeant (Baker, 2004) ;
- baromètre efficace des bénéfices retirés des investissements publics locaux, elle permettrait aux collectivités de prélever le juste prix des biens collectifs qu'elle met à la disposition des résidents (elle respecte le principe d'équivalence vu dans le Chapitre I) ;

⁴⁰⁰ Elle peut par exemple contribuer à réduire la sous-occupation de terrains ou locaux.

- « immobile », elle serait enfin l'assiette la plus efficace des taxations⁴⁰¹ n'affectant pas l'allocation des ressources dans l'économie (sans effet sur les décisions d'offre de travail, d'investissement en capital humain etc.).

Ces deux derniers arguments supposent que taxer la « terre » permet aux collectivités de prélever une rente imputable aux investissements publics. Les prix immobiliers reflèteraient en effet les bénéfices de l'action publique (capitalisation). D'après le théorème d'Henry George (1979), la somme des rentes foncières au sein d'une ville serait ainsi égale au coût des biens collectifs locaux. De là à l'optimalité de la taxe foncière, il n'y a qu'un pas : la taxe foncière permettrait à la puissance publique de se réapproprier la rente dont elle est à l'origine.

Ces arguments sont toutefois sujets à controverses depuis une trentaine d'années, non pas tant parce qu'ils découlent d'hypothèses peu réalistes (l'efficience des marchés immobiliers, par exemple) ou que leur prédiction ne sont pas entièrement vérifiées empiriquement, mais parce qu'ils ont été incapables d'expliquer l'insatisfaction grandissante des contribuables américains vis-à-vis de leur fiscalité locale. Pourquoi les États américains (Californie, Massachussets, Texas etc.) ont-ils limité leurs taxes sur la propriété, qui leur permettaient de financer le système éducatif local⁴⁰² ? Cette insatisfaction a alors engendré aux États-Unis une remise en question du dogme bien établi de l'efficacité de la taxation foncière⁴⁰³, voire même celle de la fiscalité locale⁴⁰⁴ (Zodrow, 2008).

Les économistes du courant de la *capital tax view*⁴⁰⁵, qui a alors émergé, expliquent les effets distorsifs de la taxe foncière. Ils considèrent que la taxe foncière est une taxe sur le capital incorporé dans le foncier. Ils débattent depuis les années 1970 avec les économistes de la *benefit tax view*⁴⁰⁶, qui soutiennent au contraire l'optimalité de la taxe foncière selon les principes dégagés précédemment. Ils ne sont à ce jour pas parvenus à

⁴⁰¹ A l'exception toutefois des taxes sur les successions, qui sont encore moins distorsives dans la mesure où elles sont en large partie non planifiées (Auerbach, 2006).

⁴⁰² La hausse des prix immobiliers a tant accru la pression fiscale (rythme excédant la croissance du PIB) que le poids de la fiscalité locale dans le financement du système éducatif ne faisait plus sens.

⁴⁰³ Plus généralement de la taxe sur les propriétés, dont la définition peut parfois être plus large que la seule propriété foncière.

⁴⁰⁴ Ces réflexions ont donné un nouveau souffle au fédéralisme financier : certains économistes ont proposé de remplacer une part significative de la fiscalité locale américaine (foncière, par définition) par des dotations réparties de façon à la fois efficaces et équitables entre communautés, sur la base de formules objectivables.

⁴⁰⁵ Approche de la taxation du capital, aussi appelée *new view*.

⁴⁰⁶ Approche du bénéfice, sous entendu « retiré par l'utilisateur des services publics ».

se réconcilier⁴⁰⁷ sur l'efficacité de la taxe foncière parce qu'ils apprécient différemment la « mobilité » de l'assiette foncière. La section suivante explicite les principales conclusions de chacun de ces deux courants.

B - L'analyse de l'efficacité économique de l'impôt foncier doit tenir compte de son impact sur le capital

1 - Les économistes de l'approche du bénéfice désignent la taxe foncière comme l'impôt le plus efficace pour financer les biens publics locaux

Selon les économistes de l'approche du bénéfice (*benefit tax view*), la taxe foncière serait économiquement efficace parce qu'elle constituerait le prix optimal que les résidents paient en échange des services publics locaux. Poursuivant les travaux de Tiebout (1956) sur la production optimale des biens et services publics locaux, Hamilton (1975) suppose que les contribuables, parfaitement mobiles, choisissent la collectivité dans laquelle ils souhaitent résider en fonction de leurs préférences pour les services publics⁴⁰⁸. Dans ce contexte, la taxe foncière n'a pas d'effet distorsif. Elle n'affecte ni le marché immobilier ni la quantité de biens et services publics locaux.

Ce raisonnement repose sur deux hypothèses, qui ne sont pas vérifiées en pratique :

- les collectivités sont « étanches » : les non-résidents ne peuvent bénéficier des services publics de la collectivité sans en payer le prix. Un tel cloisonnement des collectivités n'est pas vérifié en France puisque les collectivités « exportent » en partie l'impôt vers d'autres collectivités et que la pratique américaine du *zoning*⁴⁰⁹ est peu courante ;

⁴⁰⁷ Dans les deux cas, les propriétaires supportent le coût d'une hausse de la taxation foncière dans la collectivité où ils se situent. Les mécanismes en jeu diffèrent toutefois. Dans l'approche du capital, la capitalisation de l'impôt dans les prix immobiliers s'explique par la mobilité du capital, qui se réalloue dans d'autres collectivités (éventuellement dans d'autres habitations). Dans ce cadre, la taxe foncière introduit des distorsions non optimales du marché immobilier, qui ne peuvent être compensées par la pratique du « *zoning* ». Dans l'approche du bénéfice, la capitalisation de la taxe s'explique par la fixité de l'offre immobilière (stock) et elle est en théorie compensée par les services publics qui augmentent la valeur du foncier.

⁴⁰⁸ Ils choisissent le couple « impôts/dépenses ».

⁴⁰⁹ Le *zoning* permet d'exclure certains consommateurs potentiels des biens et services publics. Cela suppose que les biens publics possèdent des propriétés d'excluabilité. Comme ils consistent souvent en la fourniture publique de bien privés

- l’offre foncière est fixe, c’est-à-dire que le stock immobilier est complètement développé (et qu’il ne se déprécie pas). Cette dernière hypothèse assure l’efficacité parfaite de la taxe foncière, qui n’a en particulier aucun impact sur les prix immobiliers : dès lors qu’elle est la contrepartie optimale d’un service public, le bénéfice du service public est capitalisé dans le prix immobilier, ce qui compense le coût de l’impôt foncier (Hamilton, 1976).

La pertinence de l’approche du bénéfice impliquerait que la substitution de n’importe quelle autre taxe aux taxes foncières réduirait l’efficacité économique. Sous de telles hypothèses, les simulations réalisées par la Direction générale du Trésor et de la politique économique avec le modèle Mésange montrent en effet qu’hormis dans le cas d’une substitution de taxe sur la valeur ajoutée⁴¹⁰ aux impôts locaux payés par les entreprises, tout scénario de transformation de la fiscalité locale est inefficace à long terme.

Ces résultats reposent sur des hypothèses que « l’approche du capital » conteste.

2 - Les économistes de l’approche du capital explicitent les effets distorsifs de la taxe foncière sur le plan macroéconomique

Selon les économistes de l’approche de la taxation du capital (*capital tax view*), la taxe foncière est au contraire une taxe localisée sur l’utilisation du capital :

- il s’agit en premier lieu d’une taxe spécifique sur le capital investi dans le secteur immobilier, que les propriétaires supportent en partie dans la mesure où l’offre de terrain est fixe (*excise tax effect* de l’Encadré n°16). Si les marchés des capitaux sont parfaits, le capital investi dans l’immobilier peut se déplacer vers des secteurs moins taxés, qui échapperont à l’impôt. Les locataires peuvent en supporter une partie selon leur consentement à payer, qui dépend notamment de leur degré de mobilité (effets directs d’incidence fiscale) ;

(et que les effets de congestion sont élevés), le zoning permet en pratique de rendre plus efficace la concurrence fiscale que se livrent les collectivités. Ce phénomène développé aux États-Unis ne l’est toutefois pas en France.

⁴¹⁰ Les effets inflationnistes de la TVA à court-moyen terme pourraient même à court terme rendre cette mesure inefficace.

- cette taxe affecte en fait plus globalement le capital dans l'économie en réduisant son rendement. Pour les entreprises notamment, la taxe surenchérit le coût du capital pas rapport aux autres facteurs de production (travail par exemple) puisqu'elles doivent compenser la taxe.

Inspirés des modèles d'équilibre général permettant d'appréhender les mécanismes de l'incidence fiscale, Mieszkowski (1972) et Zodrow and Mieszkowski (1986) montrent ainsi que la taxation foncière a de nombreux effets distorsifs :

- réduction de la consommation de services immobiliers ;
- réduction de l'intensité en capital dans le secteur immobilier (moindre investissement) ;
- réduction de l'offre de capital au niveau de la collectivité (Ross and Yinger, 1999 ; Zodrow, 2001) ;
- sous-production de services publics locaux : les élus réduisent l'offre de services publics pour éviter de trop prélever sur le capital, qui « fuit » hors de la collectivité (Zodrow and Mieszkowski, 1986a ; Wilson, 1986).

Ces conclusions reposent notamment sur une appréciation différente de la mobilité des bases par rapport aux économistes de l'approche du bénéfice : les collectivités sont assimilées à de « petites économies ouvertes » entre lesquelles le capital est mobile ; à l'inverse, les propriétaires-résidents sont relativement immobiles.

Encadré n° 15 : L'effet-profit de la taxe foncière

Pour Mieszkowski (1972), la taxe sur les propriétés foncières comporte en effet deux composantes :

- une taxation du profit au niveau de l'économie dans son ensemble (profit tax effect) ;

Lorsqu'une collectivité augmente son taux au-delà du taux moyen qui prévaut au niveau de l'économie nationale, le capital se délocalise vers des collectivités où le taux est plus faible. Par conséquent, une hausse de taxation foncière réalloue le capital au sein de l'économie nationale, ce qui n'est pas optimal.

Par ailleurs, le niveau moyen de taxation dans l'économie est supporté par les détenteurs du capital. Mieszkowski et Zodrow montrent que dans certaines circonstances, la diminution du revenu du capital au niveau national est égale à l'accroissement du produit de la collectivité. C'est la raison pour laquelle ils associent la taxe foncière à une taxe sur le capital.

Ce dernier effet s'explique par l'hypothèse d'offre de capital fixe au niveau national. Si tel n'est pas le cas (ce qui est probable), les effets de reports de la charge du capital vers les autres facteurs de production décrits dans la section précédente s'appliquent.

- une taxation des produits et services immobiliers au niveau local (excise tax effect) ;

Lorsqu'une collectivité augmente son taux au-delà du taux moyen de l'économie nationale, le capital peut se délocaliser alors que les résidents sont immobiles. Par conséquent, la charge fiscale est reportée sur les résidents pour le montant qui correspond à l'écart entre le taux de la collectivité et le taux moyen de l'économie nationale.

Cet effet conduit au niveau local à une augmentation des loyers (et du prix des biens de consommations) et à une réduction des prix immobiliers et les salaires. L'effet inverse se produit dans les collectivités où les taxes sont plus faibles que la moyenne nationale.

Au niveau de l'économie nationale, ces effets se compensent de telle sorte que seul l'effet sur les profits importe.

Le cas particulier de la taxation foncière des entreprises non seulement n'échapperait pas à la critique que supportent les taxations de tous les autres facteurs de production mais elle serait même assimilable à la plus nocive d'entre elles.

Selon l'approche retenue (approche du bénéfice ou approche du capital), la taxation foncière peut induire une hausse du coût du capital plus ou moins élevée. Par conséquent, l'effet économique du remplacement des taxes foncières par un autre type d'impôt n'est pas évident. Cet effet dépend de la mobilité du capital par rapport à celle des autres facteurs de production, au niveau national. Un impôt sur les produits, un impôt sur la valeur ajoutée ou un impôt sur le travail (à moins qu'il ne porte sur les bas salaires) pourraient être plus efficaces.

Les études empiriques récentes sur données américaines montrent que les résultats de l'approche du « capital » sont mieux vérifiés que ceux de l'approche du bénéfice⁴¹¹ :

- Carroll et Yinger (1994) mettent en évidence que les propriétaires supportent une partie importante des hausses de taux aux États-Unis (84 à 91 % des augmentations de taux) du fait d'une diminution des prix immobiliers. Cela n'est pas compatible avec l'approche du bénéfice qui prévoit la neutralisation dans les prix immobiliers de la hausse des taux par les services publics qu'elle permet de financer ;

⁴¹¹ Ces études reposent sur certaines fragilités méthodologiques, reconnues par leurs auteurs et les économistes de l'approche du capital en général.

- les travaux de Wassmer⁴¹² (1993) témoignent de la faible intensité capitalistique⁴¹³ des collectivités où les niveaux de taxation sont élevés.

Ce débat entre les économistes de l'approche du bénéfice et ceux de l'approche du capital illustre combien l'incidence de la taxe foncière repose sur l'appréciation de la mobilité du capital et du foncier. En particulier, le caractère fixe de l'offre en matière immobilière, intuitif à court terme, ne l'est pas à long terme. La réallocation de l'investissement immobilier peut modifier à long terme l'offre immobilière (nouvelles constructions, rénovations, dépréciations etc.).

En pratique, l'assimilation qu'on peut faire de la taxe foncière à une taxe sur le capital dépend de la définition de l'assiette foncière. L'obsolescence des valeurs locatives, discutée dans la section qui suit, préserve à cet égard d'une inefficacité trop grande de l'assiette foncière⁴¹⁴.

Le Tableau n°10 explicite ainsi l'impact macroéconomique de long terme de différents scénarios de substitution d'impôts à une taxe foncière sur les entreprises. Selon le degré de proximité de la taxe foncière à une taxe sur le capital, les résultats obtenus diffèrent largement. Le scénario à 50 % pourrait être réaliste : la taxation foncière des entreprises serait alors plus nocive sur l'activité que le prélèvement d'un impôt national « générique » (calculé à partir des impôts nationaux au *prorata* de leur poids dans les recettes fiscales).

⁴¹² L'évaluation du niveau de capital par collectivité est toutefois difficilement appréciable : l'auteur prend en compte les caractéristiques des habitations pour juger du niveau plus ou moins élevé de capital qui y est incorporé (l'état de la plomberie, le nombre moyen de chambres par habitation, emploi dans le secteur industriel, supposé plus mobile que dans le secteur commercial), ce qui est peu satisfaisant.

⁴¹³ Le niveau de capital par rapport aux autres facteurs de production, et notamment à la « terre ».

⁴¹⁴ Si l'assiette a été fixée il y a bien longtemps, le comportement des agents économiques en matière d'investissement ne peut pas influencer sur la taxe qu'ils supportent. Ils ne sont donc pas incités à modifier leurs comportements, ce qui réduit les inefficacités de la taxation.

Tableau n° 8 : Impact macroéconomique à long terme d'une suppression compensée de taxe foncière payée par les entreprises

La taxe foncière sur les entreprises est assimilable à une taxe sur le capital à hauteur de ...	La suppression de la taxe foncière est compensée par...	PIB (en % par rapport au compte central)	Emplois créés ou sauvegardés (en milliers)	Indicateur d'efficacité
100 %	Impôt générique national	+ 0,8	70	+ 1,4
	Cotisations sociales	+ 0,6	0	+ 1,1
	Cotisation sur la valeur ajoutée	+ 0,4	0	+ 0,7
	Impôt sur les sociétés	- 0,2	- 20	- 0,3
80 %	Impôt générique national	+ 0,5	30	+ 0,9
	Cotisations sociales	+ 0,3	- 30	+ 0,6
	Cotisation sur la valeur ajoutée	+ 0,1	- 30	+ 0,2
	Impôt sur les sociétés	- 0,5	- 50	- 0,8
50 %	Impôt générique national	0	- 10	+ 0,1
	Cotisations sociales	- 0,1	- 80	- 0,2
	Cotisation sur la valeur ajoutée	- 0,3	- 80	- 0,5
	Impôt sur les sociétés	- 0,9	- 100	- 1,5
30 %	Impôt générique national	- 0,2	- 50	- 0,4
	Cotisations sociales	- 0,4	- 110	- 0,7
	Cotisation sur la valeur ajoutée	- 0,6	- 110	- 1,0
	Impôt sur les sociétés	- 1,2	- 130	- 2,0

Source : Calculs CPO sur la base des données de simulation Mésange issues du document de travail de présentation du modèle (Klein, Simon, 2010) et de la Direction générale du Trésor et de la politique économique. L'impôt générique national a été reconstitué et n'est donc pas exactement similaire à celui utilisé par la Direction générale du Trésor et de la politique économique.

Lecture : l'indicateur d'efficacité correspond à l'effet sur le PIB à long terme sur le montant transféré d'un basculement de 1 % du PIB.

3 - L'absence de mise à jour des valeurs locatives cadastrales protège les taxes foncières d'inefficacités

L'approche du capital repose sur le fait que le capital « foncier » peut se déplacer entre collectivités (d'une habitation à une autre). Elle suppose aussi que le « foncier » est un investissement financier comme un autre : l'investissement se réduit si son rendement net après impôt diminue⁴¹⁵. En pratique, le capital « foncier » a un degré de « mobilité »

⁴¹⁵ Le raisonnement est similaire à celui qui prévaut pour les immobilisations en capital (base EBM), qui sont assimilées à du capital parfaitement « mobile » à long terme : les immobilisations des entreprises sont une destination possible du capital puisque le résultat des entreprises peut être reversé aux actionnaires ou utilisé pour investir en capital « physique » (autofinancement). Or, le capital « financier » versé aux actionnaires est parfaitement « mobile » dans une économie globalisée.

non négligeable : par exemple, de nombreux centres-villes vétustes au début des années 1970 ont été rénovés alors que des immeubles HLM en périphérie des grandes villes ont souvent été dégradés.

Paradoxalement, l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales, ou plus exactement l'absence de mise à jour régulière de ces valeurs, assure la relative efficacité des taxes foncières⁴¹⁶ : les valeurs actuelles ne dépendant pas du capital investi dans le foncier, les décisions d'investissement ne sont pas affectées par la taxation. L'impôt foncier s'apparente alors davantage à un impôt sur les produits qu'à une taxe sur les facteurs de production.

La révision de l'assiette foncière peut donc réintroduire les effets distorsifs tels que décrits par les économistes de l'approche du capital⁴¹⁷, auquel cas les inefficacités de la taxe pourraient justifier des scénarios de substitution, au moins partiel, des taxes foncières vers des impôts qui génèreraient moins d'inefficacité.

Il n'en reste pas moins que la vétusté de l'assiette foncière concerne davantage les valeurs foncières des ménages que celles des entreprises (Encadré n°17), qui détiennent des locaux relativement plus neufs que ne l'est le parc immobilier des ménages. Or, les constructions nouvelles font l'objet d'une évaluation par nature. Comme c'était le cas de la taxe professionnelle, l'industrie est un secteur plus défavorisé que le commerce dans la mesure où la méthode comptable utilisée pour calculer la valeur locative des entreprises reflète plus fidèlement le coût de revient du foncier. Par conséquent, on peut considérer que pour l'industrie, la taxe foncière est génératrice du même type d'inefficacités que la taxation des équipements et biens mobiliers, bien que dans une moindre mesure⁴¹⁸.

⁴¹⁶ Si la taxation foncière affecte le coût du capital.

⁴¹⁷ Évidemment, si l'approche du bénéfice est vérifiée, l'adoption de la valeur vénale rapprochera au contraire l'assiette foncière de l'assiette efficace.

⁴¹⁸ En pratique, les effets d'une taxation du foncier sur le capital immobilier pourraient toutefois compenser en partie les déséquilibres actuels de la fiscalité de l'investissement. Il faut ainsi convenir qu'une taxation du capital foncier peut avoir des effets bénéfiques en corrigeant certains déséquilibres de la fiscalité de l'investissement. Ainsi, une hausse de la taxation de l'investissement immobilier peut être efficace si elle réduit le traitement préférentiel dont il bénéficie par rapport à d'autres types d'investissements financiers (Johansson, 2008, Zodrow, à paraître). Cet argument du « rééquilibrage » de l'investissement foncier est toutefois davantage valable pour l'assiette foncière relative aux ménages, qui est aujourd'hui moins concernée par les inefficacités de l'assiette foncière.

Encadré n° 16 : L'obsolescence des valeurs locatives cadastrales des entreprises

Les travaux préparatoires (non publiés) au rapport "Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée", du Conseil des prélèvements obligatoires, octobre 2009, présentent dans le détail l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales et ses conséquences distorsives entre secteurs. Il n'existe pas d'étude à notre connaissance de l'impact économique de ces distorsions. Cet encadré résume les deux principaux constats de ces travaux sur ce sujet :

L'immobilier d'entreprises ne serait pas, en moyenne, autant sous-évalué que l'immobilier des ménages :

- il est plus régulièrement renouvelé que l'immobilier des ménages ;
- or, les constructions nouvelles font l'objet d'une évaluation par nature plus récente. Par conséquent, le constat aussi classique que généralement justifié relatif à l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales doit être relativisé dès lors que l'on traite d'un immobilier récent.

L'industrie est désavantagée en termes relatifs :

- les méthodes d'évaluation entre les locaux commerciaux et les établissements industriels diffèrent (Tableau n°9) ;
- la méthode d'évaluation applicable aux établissements industriels (méthode dite comptable, basée sur le coût de revient) est moins déconnectée de la réalité économique que les méthodes d'évaluation applicables aux locaux commerciaux ;
- le rapport sur la révision générale des évaluations cadastrales, transmis au Parlement en septembre 1992, confirme que, dans l'hypothèse d'une révision à produit constant, l'industrie sortirait globalement gagnante (et plus généralement, les entreprises par rapport aux ménages).

L'industrie détient 47 % des bases foncières brutes. Au sens strict (hors énergie et construction), elle concentrerait 32,3 % de l'assiette foncière (Laffineur, 2009). Le renchérissement des locaux industriels par rapport aux autres locaux aurait entraîné une revalorisation de 30 % depuis 1981 d'après la mission parlementaire. Le rapport propose de la réduire de 15 % par une diminution du taux d'intérêt appliqué aux bases brutes dans le calcul de l'assiette (soit 6,8 % au lieu des 8 % actuellement).

La LFI pour 2010 vient corriger cette distorsion : la valeur locative des immobilisations industrielles est diminuée de 30 % pour le calcul de la cotisation foncière des entreprises.

Tableau n° 9 : Evolution de la valeur locative moyenne par catégorie de locaux

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007/2001
Local commercial	6 963	7 124	7 348	7 539	7 751	7 996	8 234	18,26 %
Local industriel	55 698	58 003	60 678	63 279	66 293	68 393	69 928	25,55 %

Source : Annuaire statistique de la DGFIP.

Par ailleurs, le rapport sur les finances locales de la DGCL, de la DB et de la DLF de mars 2002 indiquait :

- qu'en matière de TFPB et de TH, les transferts résultant de l'absence de révision des bases s'effectuent aux dépens des propriétaires et occupants de logements construits après 1970, en général, et des logements sociaux en particulier [puisque le mouvement général d'amélioration intervenu depuis 1970 dans l'habitat ancien n'a pas été pris en compte] ;

- qu'en matière de TFPNB, les terrains à usage non agricoles (terrains à bâtir notamment) étaient sous taxées aux dépens des terres agricoles.

Tableau n° 10 : Méthodes d'évaluation de la valeur locative (extrait du rapport de la commission de réforme de la taxe professionnelle)

Biens imposables à l'une des taxes foncières	Règles d'évaluation de la valeur locative (cas général)
Propriétés non bâties	Valeur locative établie en raison du revenu procuré, tel qu'il résulte des tarifs fixés par nature de culture et de propriété
Locaux d'habitation et à usage professionnel	Comparaison avec la valeur locative de locaux de référence choisis dans la commune pour chaque nature et catégorie de locaux. Le tarif est appliqué à la surface pondérée du local de référence (surface réelle corrigée de la nature des différentes parties du local, de sa situation, de son importance, de son état et de son équipement).
Locaux commerciaux et biens divers	Pour les biens donnés en location en 1970 à des conditions de prix normales : valeur ressortant de la location ; pour les autres bien, utilisation de la méthode par comparaison avec des immeubles similaires présentant du point de vue économique une situation analogue. A défaut, la valeur locative est déterminée par appréciation directe.
Etablissements industriels	Méthode comptable : application d'un taux d'intérêt (8% pour les terrains et les sols, 12% pour les constructions et installations soumises à la TFPB) au prix de revient des différents éléments constitutifs de l'immobilisation, revalorisés

La simplification et l'homogénéisation des méthodes de valorisation sont deux principes qui devraient régir la réforme des assiettes des taxes foncières.

IV - La fiscalité locale pèse encore directement sur le travail *via* le versement transport

Certaines taxes locales sont spécifiquement assises sur la masse salariale des entreprises⁴¹⁹. Il s'agit notamment du versement transport (VT), de la taxe d'apprentissage au profit du FNDMA⁴²⁰ et de la contribution au développement de l'apprentissage.

⁴¹⁹ Une part significative de la fiscalité locale des entreprises porte sur le facteur « travail ». D'après la DGTPE (France-Politique économique, « Le projet de réforme de la taxe professionnelle »), le nouvel impôt local sur les entreprises (CET) pèse ainsi à près de 60 % sur les salaires.

⁴²⁰ Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage.

A - Le versement transport représente une part significative des recettes des communes et des groupements de communes

Le montant des prélèvements « directs »⁴²¹ sur le travail s'élève ainsi à 7 Md€ en 2008 ; il paraît négligeable au regard des 312 Md€ de cotisations sociales effectives payées par les entreprises.

Le VT perçu par les communes et leurs groupements en constitue la majeure partie. En 2009, il s'élevait à 6,1 Md€ (Tableau n° 11), soit près de 10 % de leurs recettes fiscales⁴²². Il tend à progresser au rythme de l'assiette imposable constituée de la masse salariale des établissements assujettis (soit environ 3 % par an).

Il est régulièrement question d'élargir l'assiette du versement transport ou d'autoriser les collectivités à prélever un taux plus élevé de la masse salariale. La réforme actuelle de la fiscalité locale, qui crée un peu d'incertitude pour les collectivités, pourrait aussi les conduire à remettre ce sujet à l'ordre du jour.

Tableau n° 11 : Evolution du versement transport depuis 2001

	Montant total	dont montant perçu par le STIF	Part du STIF
2001	3,9	2,2	56 %
2002	4,3	2,3	53 %
2003	4,6	2,4	52 %
2004	5	2,6	51 %
2005	5,1	2,6	52 %
2006	5,5	2,7	50 %
2007	5,7	2,9	50 %
2008	6,1	3,0	49 %

Source : INSEE et Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)

Ce prélèvement n'est pas réparti de façon homogène sur le territoire ce qui conduit à des inefficacités explicitées dans l'Encadré n°18. Souvent mise en exergue, l'inégale répartition du VT n'est toutefois pas la principale source de difficultés.

L'efficacité économique du VT peut en effet s'apprécier à l'aune de deux critères :

⁴²¹ Le travail est aussi « indirectement » taxé par la cotisation sur la valeur ajoutée.

⁴²² Le VT représente en 2007 10 % des recettes fiscales des communes et groupements : 5,61 Md€ sur 54,91 Md€, données DFGIP, comptes administratifs).

- le VT est efficace s'il permet de financer optimalement le transport urbain (au moins pour la partie relevant de l'exploitation), c'est-à-dire s'il peut s'assimiler à une redevance optimale d'un point de vue économique ;
- le VT est efficace si ses effets en matière d'emplois et d'activité économique sont faibles.

Encadré n° 17 : La répartition hétérogène du versement transports est porteuse d'inefficacités

Le prélèvement du versement transport n'est pas réparti de façon homogène le territoire :

- ne sont soumis au VT que les employeurs qui sont situés dans le périmètre d'une autorité organisatrice de transport urbain⁴²³ (AOTU) ;
- sauf en Ile-de-France où il est obligatoire, le VT est institué par délibération du conseil municipal ou de l'EPCI ;
- la loi plafonne ces taux soumis à délibération mais les plafonds⁴²⁴ diffèrent selon la population de la commune ou de l'EPCI compétente⁴²⁵ ;
- 0,55 % des salaires lorsque la population de la commune ou de l'EPCI est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants ;
- 1 % des salaires lorsque la population est supérieure à 100 000 habitants ;
- 1,75 % de salaires lorsque la population est supérieure à 100 000 habitants et que l'AOTU a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif.
- la charge est enfin plus lourde pour les employeurs d'Ile-de France. Trois taux y sont appliqués, définis par loi de finances : 2,60 % à Paris et dans les Hauts-de-Seine, 1,70 % en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne, 1,40 % en Essonne, dans les Yvelines, dans le Val d'Oise et en Seine-et-Marne.

Ces discontinuités territoriales seraient porteuses d'inégalités selon que l'entreprise est ou non assujettie, en particulier lorsqu'elle se situe à la frontière de la zone d'assujettissement. Elles conduisent aussi à des inefficacités dans la mesure où certaines entreprises peuvent bénéficier du système de transports collectifs sans en supporter le coût. Aussi est-il régulièrement proposé de le généraliser. Il en est ainsi du récent rapport de la mission sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales (Krattinger, 2009), qui suggère également de créer une instance de

⁴²³ En 2006, 260 AOTU étaient recensées (communautés d'agglomérations, communes, communautés de communes, syndicats mixtes, communauté urbaines, etc.

⁴²⁴ De fait, en 2004, la moitié des communes était au plafond (rapport du Sénat sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre, P. Dallier).

⁴²⁵ Il est prévu une majoration de 0,05 % lorsque l'AOT est une communauté de communes, d'agglomération, une communauté urbaine, aux AOTU auxquelles ont adhéré de telles communautés.

coordination des autorités organisatrices au niveau de la région permettant le partage de versement transport rénové entre les différentes AOT urbaines (AOTU)⁴²⁶.

Toutefois, l'étude diligentée par le GART et les travaux du ministère de l'Ecologie, de l'Energie et du développement durable tendent à montrer que ce problème a été largement surestimé. En particulier, 97 % des entreprises sont situées à l'intérieur d'un périmètre de transport urbain (PTU).

B - Le versement transport n'est pas une redevance

Le VT pourrait constituer un prélèvement efficace s'il avait les caractéristiques d'une redevance et que cette redevance était correctement tarifée, ce qui supposerait que le prélèvement de l'entreprise reflète le coût marginal de l'utilisation qu'en fait l'entreprise (ses salariés). Cette question est essentielle dans la mesure où le financement des transports collectifs repose à plus de 80 % sur l'impôt⁴²⁷.

Le VT a certaines caractéristiques des redevances. Il est notamment affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains ou autres services de transport publics quand ils concourent à la desserte de l'agglomération. Les entreprises peuvent demander le remboursement des sommes payées au titre du VT relatif aux salariés dont elles ont assuré le logement permanent sur les lieux de travail ou lorsqu'elles ont effectué intégralement et à titre gratuit leur transport collectif (par ses propres moyens)⁴²⁸.

Pour autant, il ne s'agit pas d'une redevance qui permettrait de tarifier le « juste » prix du service public rendu. Par exemple, le VT est payé par les employeurs même quand ils ne bénéficient pas d'une desserte. Par ailleurs, le VT ne permet pas de couvrir les frais d'exploitation des transports urbains : il ne couvre que 67 % des besoins

⁴²⁶ Voir également les rapports au Premier ministre remis par M. Christian Philip (2003) sur « Le financement des déplacements urbains » (2003) et M. Hubert Haenel (2008), « Des régions à l'Europe : les nouveaux défis du chemin de fer français »).

⁴²⁷ Les usagers en province ne contribuent qu'à hauteur de 20 % des dépenses (GART).

⁴²⁸ Le « remboursement de l'indu » concerne avant tout les employeurs de salariés itinérants. Il est source de contentieux importants.

de financement du STIF⁴²⁹ en Ile-de-France ; en province, il ne couvre que 40 % des dépenses totales (investissement⁴³⁰ et fonctionnement).

Le niveau élevé des prélèvements du VT vient plutôt compenser la sous-tarification⁴³¹ des titres de transport, ce qui affaiblit la lisibilité des coûts pour l'utilisateur (et l'entreprise)⁴³².

C - Le versement transport n'a pas à être supporté par la masse salariale des entreprises

Le VT finance non seulement les dépenses d'exploitation mais également les dépenses d'investissement en province. Ainsi, le bénéfice qu'en retirent les entreprises dépasse largement celui des transports professionnels de leurs salariés : l'efficacité du VT doit aussi s'apprécier sous l'angle macroéconomique.

Or, le VT n'est pas un impôt sur les produits (sur les services des transports urbains) : il s'agit d'un prélèvement sur le travail du même type que les cotisations de sécurité sociale. Le VT est prélevé sur la masse salariale brute (sans plafonnement) et constitue une part importante des autres prélèvements sur le travail (soit 2,6 % dans le cas de la région parisienne, Tableau n°14, Graphique n°7), qui pèse sur le coût du travail.

Toutefois, contrairement aux cotisations de sécurité sociale, il affecte le coût du travail proportionnellement aux salaires et pèse donc en particulier sur les bas salaires. Or, le coût du travail des salariés peu qualifiés⁴³³ est un facteur important d'explication du chômage. Les économistes se sont d'ailleurs accordés pour préconiser une baisse du

⁴²⁹ Le STIF redistribue ensuite les recettes à la RATP et à la SNCF. Le VT ne couvre pas les dépenses d'investissement en Ile de France, prises en charge par l'État, la région et les entreprises (SNCF – RATP).

⁴³⁰ En province, les AOTU mettent généralement à disposition de l'exploitant le matériel roulant dont il prend l'investissement à sa charge.

⁴³¹ La sous-tarification s'apprécie par comparaison de coûts de congestion, de pollution, d'insécurité, des coûts d'usage des routes aux recettes affectées aux transports et à l'environnement (TIPP, taxe sur les conventions d'assurance, versements transports, amendes de police, stationnement, péages urbains). La direction générale du Trésor et de la politique économique estime ainsi que l'utilisateur ne contribue que de l'ordre de 30 % aux dépenses de fonctionnement des transports collectifs, en Ile-de-France.

⁴³² Cette sous-tarification explique notamment le phénomène d'étalement urbain ; la dé-densification de la région parisienne en est un exemple.

⁴³³ Ils représentent 5,3 millions de personnes en 2007, soit 20 % de l'emploi total d'après l'INSEE. Les bas salaires sont définis par l'INSEE comme les salariés qui perçoivent un salaire inférieur au deux tiers du salaire médian (1 264 €), soit une proportion de salariés concernés égale à plus de 17 %.

coût du travail pour les bas salaires afin de soutenir l'emploi, ce qui a été accompli au niveau national par les allègements de charges successifs des cotisations sociales⁴³⁴.

Tableau n° 12 : Prélèvements sur l'assiette salariale hors cotisations de sécurité sociale

Prélèvement	Taux
UNEDIC	4,04 %
Cotisation pour les régimes complémentaires de retraite (ARRCO)	4,5 %
Versement transport (Paris)	2,6 %
Formation professionnelle	1 %
CSA (recettes du « jour férié »)	0,3 %
FNAL (logement)	0,1 %

Malgré ces allègements, le coût du travail au niveau du SMIC reste relativement élevé par rapport aux autres pays européens. Il est donc essentiel que l'effet bénéfique des allègements de cotisations sociales ne soit pas neutralisé par une hausse des autres prélèvements sur le travail, dont fait partie le VT. Or, ils n'ont cessé de croître depuis le début des années 1980.

L'allègement du VT sur les bas salaires n'est pas une piste de réforme envisageable :

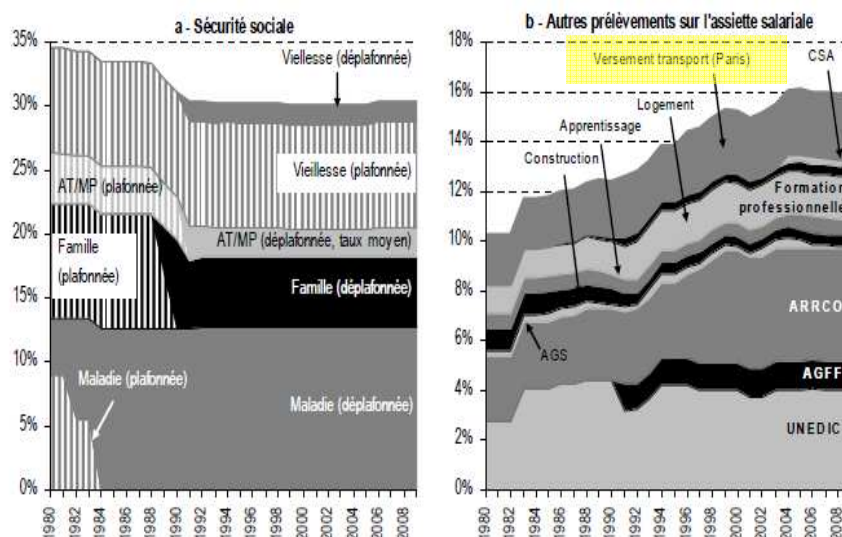
- il est difficile de modifier le barème d'un impôt local dont les taux sont soumis à délibération des collectivités ;
- supprimer de l'assiette des bas salaires dans les rémunérations soumises au versement transport n'est pas non plus possible car elle introduirait des effets de seuil que le législateur s'est efforcé de gommer en supprimant les non-linéarités du barème des cotisations sociales (ristournes dégressives depuis le début des années 2000).

L'allègement de charges sur les bas salaires est donc une politique macroéconomique dont le VT ne peut être l'instrument. Il est par conséquent souhaitable de limiter le développement ce prélèvement⁴³⁵, voire de la transformer en un impôt moins distorsif (Chapitre III).

⁴³⁴ Le dispositif actuel d'allègement de charges exonère aujourd'hui plus de 90 % des cotisations patronales de sécurité sociale au niveau SMIC (soit 30 % environ du montant des rémunérations brutes - assurance maladie (13,1 %), famille (5,4 %), accident du travail (2 % en moyenne), retraites (9,9 %).

⁴³⁵ Toutefois, les employeurs qui emploient moins de neuf salariés sont exonérés de versement transport sans que cette niche ait une véritable justification économique. Les entreprises ayant franchi ce seuil sont également exonérées pendant trois ans, elles bénéficient pendant les trois années qui suivent d'un abattement dégressif (75 % la quatrième année, 50 % la cinquième année, 25 % la sixième année).

Graphique n° 7 : Évolution des taux de cotisations et contributions sociales patronales sous le plafond de sécurité sociale entre 1980 et 2009 (en % du salaire brut)



Note : la contribution solidarité autonomie (CSA), introduite en 2003, est effectivement à la charge de l'employeur, mais elle vient en contrepartie d'une journée de travail effectuée par le salarié ne donnant pas lieu à rémunération. Le ressaut observé sur le taux UNEDIC entre 1983 et 1990 s'explique principalement par la cotisation ASF, remplacée en 1991 par la cotisation AGFF.

Note : le graphique 1-b concerne les salariés non-cadres, travaillant dans une entreprise de plus de 20 salariés installée en région parisienne, et ne prennent en compte que les cotisations sous le plafond.

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, juin 2009

Chapitre III

Dix propositions pour renforcer l'efficacité de la fiscalité locale

Ce chapitre instruit une dizaine de recommandations pour trouver un équilibre plus satisfaisant au regard des deux facettes de l'efficacité économique de la fiscalité locale : « lien fiscal » à recréer entre collectivités et contribuables et performance de l'économie nationale⁴³⁶.

Les propositions de la première partie sont ainsi consacrées à l'amélioration de la fiscalité locale en ce qu'elle finance des dépenses choisies par les collectivités. La seconde partie présente des propositions de modification de la structure de la fiscalité locale quand ces ressources visent à financer des dépenses contraintes.

I - Le lien fiscal entre contribuables et collectivités doit être clarifié

La clarification du lien fiscal entre contribuables et collectivités passe par le développement de redevances (instrument à privilégier au niveau local, qui constituent des « signaux-prix » efficaces) et au-delà par une réforme de l'imposition des produits et de l'assiette foncière. Elle suppose d'améliorer l'information du coût d'usage des biens et services publics, de conserver une fiscalité locale des entreprises en évitant de pénaliser investissement et emploi et de clarifier les responsabilités de l'État et des collectivités en matière de dépenses fiscales.

⁴³⁶ Le renforcement du « lien fiscal » permettrait aux collectivités de mieux orienter leurs dépenses. Toutefois, elle conduirait aussi le contribuable à identifier plus clairement l'origine de la taxation : il pourrait donc inciter à modifier ces comportements pour limiter la charge fiscale. Ce comportement de « fuite » devant l'impôt pèse à long terme sur les performances de l'économie française. L'argument du lien fiscal n'a de sens que si les collectivités ont une marge de manœuvre (dépenses choisies).

A - Les contribuables doivent être informés du coût des biens et services publics dont ils bénéficient

1 - Développer l'usage des redevances comme « signaux-prix » des biens et services publics locaux

Rappelons que la fiscalité locale au sens large (incluant les redevances) a deux finalités :

- elle se justifie pour financer des biens et services publics (ce qui n'est pas une spécificité locale) ;
- elle se justifie pour discipliner les consommateurs, sur le niveau de bien consommé et pour donner à la collectivité une indication du bon niveau de bien public à fournir.

Cette deuxième justification fait sens quand les biens sont soumis à des phénomènes d'encombrement, encore appelés effets de congestion⁴³⁷ (Chapitre I). La tarification devrait être relativement courante au niveau local dans la mesure où les biens publics locaux présentent majoritairement ces caractéristiques (Encadré n°19).

Le recours à l'instrument fiscal ne se justifie qu'en dernier ressort, quand les redevances ne peuvent être utilisées. En pratique, les redevances ne sont que marginalement utilisées. De plus, elles sont souvent sous-tarifées, ce qui permet aux collectivités de subventionner les usagers. La fiscalité permet alors de compenser en pratique cette sous-tarification. L'architecture d'ensemble s'apparente alors à un transfert des non usagers vers les usagers.

D'un point de vue juridique, les collectivités territoriales peuvent recourir aux redevances pour financer les services publics qu'elles offrent aux usagers. En pratique, ces redevances doivent obéir aux mêmes règles de fonds⁴³⁸ que les redevances⁴³⁹ instituées par l'État. En particulier, elles doivent respecter un critère d'équivalence qui est une traduction du

⁴³⁷ La quantité disponible diminue avec le nombre de consommateurs simultanés. En revanche, la quantité consommée n'est pas affectée par le nombre de consommateurs, contrairement à un bien privé (Samuelson, 1954), auquel cas la taxation ne se justifierait pas.

⁴³⁸ Les principes qui s'y appliquent sont d'origine jurisprudentielle.

⁴³⁹ Présente le caractère d'une redevance pour service rendu, selon la définition qu'en a donnée en 1958 le Conseil d'État (Assemblée, 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens), « toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage ».

principe de bénéfice énoncée dans le premier chapitre. Cette règle d'équivalence interdit aux collectivités de mettre à la charge de l'utilisateur une redevance d'un montant supérieur au coût du service mais peuvent moduler à la baisse le tarif⁴⁴⁰. Dès lors qu'elles ne contreviennent pas au principe d'égalité devant le service public, les collectivités sont autorisées à fixer des tarifs qui diffèrent selon certaines catégories d'utilisateurs⁴⁴¹.

Les méthodes de tarification des redevances que les collectivités sont autorisées à appliquer sont peu contraignantes :

- méthode du coût marginal, consistant à ne faire supporter à l'utilisateur que le seul supplément de coût résultant d'une augmentation unitaire de la production ;
- méthode du coût complet, qui permet d'atteindre l'équilibre budgétaire en faisant supporter aux utilisateurs l'intégralité des coûts fixes et variables, directs et indirects de fourniture des biens et services publics ;
- méthode du coût de développement, qui établit la redevance en fonction de la valeur de remplacement des équipements actuels et du montant des investissements nécessaires pour satisfaire intégralement la demande, à une échéance donnée, sans dégrader la qualité du bien ou du service offert.
- depuis la décision du 16 juillet 2007⁴⁴², la règle d'équivalence peut également être assurée en tenant compte de la valeur économique de la prestation pour son bénéficiaire (et non du prix de revient pour la collectivité).

Il n'y a donc pas d'obstacle juridique majeur pour que les collectivités instituent des redevances.

⁴⁴⁰ Conseil d'État, 3 décembre 1996, OPHLM de la ville de Paris c/ commissaire de la République de la région Ile-de-France.

⁴⁴¹ Des critères géographiques ou sociaux peuvent ainsi être utilisés pour déterminer les tarifs. Ils peuvent également tenir compte de la congestion des ouvrages à certaines dates ou heures (Avis n° 353605, EDCE n° 45, p. 338, s'agissant des tarifs de la SNCF ; CE, 28 février 1996, Association F.O. consommateurs).

⁴⁴² Conseil d'État, Ass., 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital.

Encadré n° 18 : Effets d'encombrement en France

La part des biens publics « purs » est, de façon évidente, significativement plus faible au niveau local qu'au niveau national. Derycke, Gilbert et Oberkamp (1979) estimaient que la proportion de biens publics purs dans l'ensemble des dépenses de production de biens publics locaux de deux communes de l'Ouest parisien était inférieure à 5 % entre 1968 et 1975. Au niveau national, la seule défense nationale, bien public pur par excellence, représente environ 10 % des crédits de paiement du budget général de l'État en France.

Les estimations économétriques des paramètres d'encombrement, qui synthétisent les propriétés techniques de divisibilité des consommations publiques locales, sont élevées et plus élevées en France qu'à l'étranger (Guengant, 1988 ; Guengant, Josselin et Rocaboy, 1995 ; Baudry, Leprince, Moreau).

a) Développer la tarification des services publics

Recourir davantage à la tarification des services publics permettrait de faire supporter directement à l'utilisateur le coût de son action. La tarification permet ainsi de fournir une information pertinente aux usagers sur le coût des services publics qu'ils consomment. Par ailleurs, elle permet d'alléger la fiscalité locale. Le cas échéant⁴⁴³, la tarification permet enfin aux collectivités de cibler ses subventions sur des d'utilisateurs spécifiques⁴⁴⁴.

Le versement transport en est un bon exemple. La sous-tarification des coûts de transports est notoire, ce qui conduit les autorités organisatrices de transport urbain à prélever auprès des entreprises des montants non proportionnés à l'usage que leurs salariés en font.

Or, l'usage de la fiscalité génère des inefficacités économiques alors même qu'une tarification plus optimale serait un vecteur d'efficacité : elle donnerait une indication à l'utilisateur du coût qu'il fait supporter à la collectivité par son action. Ainsi, le versement transport s'apparente à un prélèvement sur les salaires, qui contribue à peser sur l'emploi alors que la sous-tarification actuelle des transports urbains engendre des effets pervers (étalement urbain etc.). Une révision des tarifications du transport permettrait de limiter ces effets pervers et de réduire le montant du versement transport.

Les propositions de révision de la tarification de transport ne visent pas à alléger le coût du transport pour les entreprises :

⁴⁴³ Considérations d'équité etc.

⁴⁴⁴ Le financement par l'impôt conduit à des transferts entre usagers et non usagers. Il s'agit d'une forme de subventionnement implicite, qui n'est ainsi pas directement assumé par la collectivité.

- elles visent avant tout à lui substituer un « signal-prix » efficace pour l'utilisateur. Ainsi, la suppression des exonérations totales de frais de transport à heure de pointe permettrait de réduire la congestion des transports urbains sans pour autant conduire à une augmentation dirimante du coût de transport pour l'utilisateur. La modulation des tarifs permettrait par exemple de compenser une hausse du coût en « heure de pointe » par une diminution du coût aux « heures creuses » ;
- le prélèvement fiscal nécessaire au financement de l'exploitation des transports peut être allégé par une augmentation globale de la tarification à la charge des entreprises.

La réforme ne doit pas conduire à transférer le coût du transport des entreprises sur les ménages dans la mesure où les déplacements professionnels font partie du coût du travail. Par ailleurs, la réforme de la tarification des transports permettrait de sensibiliser les entreprises au coût social des effets de congestion dans les transports qui dépendent de l'aménagement des horaires de travail⁴⁴⁵.

Une telle réforme permettrait de concentrer le versement transport sur le financement des dépenses d'investissement. Par voie de conséquence, un prélèvement sur les salaires ne se justifierait plus. Les entreprises profitent en effet du développement des transports urbains au-delà de l'utilisation qu'en font leurs salariés. Il rend la collectivité attractive, ce dont profitent les entreprises (effets d'agglomération).

Comme il reste légitime de définir une assiette à la charge des entreprises, deux scénarios de transformation sont envisageables pour le versement transport. **Les autorités organisatrices de transport pourraient être autorisées à prélever des centimes additionnels sur la valeur ajoutée des entreprises** ou sur la taxe foncière sur les propriétés bâties en lieu et place d'une contribution sur la masse salariale des entreprises.

⁴⁴⁵ On observe par exemple un resserrement du « pic horaire » de fréquentation des transports urbains, en début et en fin de journée de travail.

**Encadré n° 19 : Effets macroéconomiques d'un changement
d'assiette du versement transport**

L'impôt sur la valeur ajoutée est moins efficace pour la performance des entreprises qu'un impôt foncier. Son assiette est toutefois plus dynamique, ce qui permettrait aux collectivités de financer des dépenses d'investissement croissantes en matière de transports collectifs urbains.

A titre illustratif, remplacer le versement transport par une hausse de la cotisation sur la valeur ajoutée permettrait de créer 15 000 emplois environ (sans effet significatif sur l'activité) environ à horizon 5 ans.

30 à 60 000 emplois (avec une hausse du PIB inférieure à 0,3 point) pourraient être créés ou sauvés⁴⁴⁶ si elle était remplacée par une hausse de la cotisation foncière des entreprises.

*b) Transformer des impôts sur les produits ciblés
en redevances incitatives*

Proches des impôts sur les produits, les redevances pourraient en général être plus développées pour inciter à des comportements économiques efficaces. Quand les impôts sur les produits ont un équivalent sous forme de redevance, il convient donc de privilégier cette dernière.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM, 5,04 Md€ en 2008) est aujourd'hui beaucoup plus développée que la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM, 0,52 Md€ en 2008). L'utilisation plus généralisée de la redevance permettrait aux collectivités de sensibiliser davantage les contribuables à la dépense de traitement des déchets municipaux, et par la même occasion à la pollution qu'ils engendrent.

Encore faut-il que la redevance soit correctement tarifée. A ce titre, il serait souhaitable de privilégier la REOM incitative, tarifée en fonction de la quantité d'ordures ménagères de l'utilisateur : son coût pour l'utilisateur est fonction des efforts de réduction des déchets qu'il consent.

⁴⁴⁶ Calcul du CPO sur la base de la note de la direction générale du Trésor et de la politique économique et du document de travail de ré-estimation de Mésange (Klein, Simon, 2009). Ces estimations peuvent être légèrement surestimées dans la mesure où le versement transport s'applique sur la masse salariale non plafonnée, dont il n'a pas été tenu compte. Il a en revanche tenu compte du fait que les entreprises privées n'étaient redevables que des deux tiers du versement transport.

Encadré n° 20 : La REOM incitative

Elle est la stricte application du principe pollueur-payeur recommandée par la théorie économique. La REOM la plus couramment répandue est la REOM forfaitaire, qui ne fait pas le lien entre le service rendu et le coût payé par le contribuable : elle est proche de la TEOM.

La REOM incitative semble bien mal aisée à mettre en place en France. La substitution d'une REOM à la TEOM supposerait en effet de résoudre un certain nombre de problèmes pratiques : détermination du tarif, communication, gestion des réclamations, résolutions des comportements inciviques et des impayés... Elle est toutefois praticable puisqu'elle a été mise en œuvre dans d'autres pays européens (obligation législative en Irlande et en Suisse, expériences nombreuses en Belgique, Allemagne, Suède, Autriche...).

L'une des raisons pour lesquelles les collectivités privilégient la TEOM à la REOM aujourd'hui est que le mode de recouvrement en diffère. La TEOM est prélevée par l'État, ce qui garantit aux collectivités de pouvoir bénéficier de cette ressource tôt dans l'année que s'il s'agissait de REOM dont elles doivent prendre en charge le recouvrement. Le produit de TEOM perçu par les collectivités est financé par un compte d'avance : il s'agit d'une ressource sans risque pour les collectivités.

La TEOM ne doit donc seulement être utilisée là où la REOM incitative ne peut être instituée. Elle ne pourra pas jouer spécifiquement un rôle de signal-prix mais contribuera à financer l'ensemble des services publics locaux dont bénéficie le résident⁴⁴⁷.

2 - Taxer la rente imputable à l'action publique

Il est parfois difficile de mesurer le bénéfice que retire le contribuable des biens et services publics. Il est donc difficile de définir la hauteur à laquelle il devrait les financer. D'après la théorie économique, la valeur de ce bénéfice est pourtant reflétée dans les prix immobiliers (capitalisation). Quelques études empiriques montrent en effet qu'une capitalisation partielle est effective en France.

Réviser l'assiette des taxes foncières en fonction du prix du foncier permettrait donc en théorie de financer, du moins en partie, les biens et services publics locaux en restaurant implicitement un signal-prix pour l'usager.

En pratique, comme le découpage des collectivités fait l'objet d'une définition stable au cours du temps, il est peu probable que les actions publiques localisées coïncident avec le territoire de la collectivité

⁴⁴⁷ C'est bien la logique sous-jacente de la TEOM actuelle : elle permet aux collectivités de prélever des centimes additionnels sur une base taxable existante : l'assiette foncière.

sur la base desquelles sont définies les assiettes foncières⁴⁴⁸. Par conséquent, des dispositifs doivent permettre de compléter la taxation foncière pour capter de façon plus spécifique les rentes foncières générées par certains investissements publics locaux. Les taxes d'urbanisme en sont un exemple.

Une part des plus-values foncières et immobilières est imputable à l'action publique et en particulier aux décisions d'investissement des collectivités. Des taxes peuvent donc être envisagées pour la prélever.

**Encadré n° 21 : Typologie des plus-values imputables
aux décisions publiques**

Les plus-values foncières ou immobilières imputables aux décisions des collectivités sont de deux types :

- les plus-values d'urbanisme sont induites par les décisions publiques d'aménagement du territoire : classement d'un terrain en zone constructible, desserrement des contraintes de constructibilité via le relèvement des coefficients d'occupation au sol⁴⁴⁹, délivrance d'une autorisation de changement d'affectation d'un local etc. ;
- les plus-values d'urbanisation sont générées par la réalisation d'un investissement public sur les ressources immobilières existantes et les terrains constructibles⁴⁵⁰.

Les plus-values d'urbanisme et d'urbanisation (Encadré n°22) constituent des rentes de situation, dont la taxation est en théorie efficace :

- la taxation ne modifie pas les comportements des contribuables puisque la plus-value ne résulte pas de leurs propres décisions d'investissement mais de celles de la collectivité ;
- la taxation représente pour partie le bénéfice que le propriétaire retire des services publics.

Deux modalités de taxation peuvent être envisagées : la taxation des plus-values latentes ou la taxation des plus-values réalisées. Elles ont chacune des inconvénients pratiques :

- la taxation des plus-values réalisées peut conduire à décourager des transactions alors que ces dernières permettraient de réallouer de façon optimale l'investissement immobilier ;

⁴⁴⁸ Les zones d'influence de l'investissement public peuvent en effet être plus étendues ou au contraire plus étroites que les collectivités qui fixent les taux.

⁴⁴⁹ Le coefficient d'occupation du sol détermine la densité de construction admise (rapport exprimant le nombre de mètres carrés ou de mètres cubes susceptibles d'être construits par mètre carré de sol. (Art. R 123-10 du Code de l'urbanisme).

⁴⁵⁰ Riley (2001) a par exemple chiffré à 15 Md€ la valorisation foncière induite par le prolongement de la ligne de métro *Jubilee* à Londres.

- quand les plus-values ne sont pas réalisées, les propriétaires ne retirent pas nécessairement un revenu de l'investissement du public alors que la taxation des plus-values latentes ampute leur revenu disponible⁴⁵¹. La section B-3-b) revient plus spécifiquement sur ce point dans la mesure où l'adoption d'une valeur de marché pour l'assiette foncière pose les mêmes difficultés.

En pratique, l'instauration de nouvelles taxes ou la révision des taxes d'urbanisme existantes se justifie dans la mesure où les plus-values immobilières sont faiblement taxées en France, que ce soit au niveau local ou national.

**Encadré n° 22 : La taxation actuelle des plus-values
latentes et réalisées**

Les plus-values latentes ne sont pas taxées, ce qui n'est pas une spécificité française : d'après Johansson (2008), le loyer imputé n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu sauf en Belgique, au Pays-Bas, en Norvège et Suède. La taxe locale d'équipement, marginale, permet toutefois aux communes françaises de plus de 10 000 habitants (et celles de la région Ile-de-France) de taxer les constructions, reconstructions et agrandissements, de manière facultative.

Les plus-values réalisées des particuliers sont soumises à l'impôt sur le revenu (prélèvement forfaitaire libératoire de 16 %⁴⁵²) mais elles sont très largement exonérées.

Différentes taxes pourraient donc en théorie être instaurées afin que les usagers de certains biens et services publics locaux contribuent à leur financement :

- une taxation locale des plus-values latentes d'urbanisation dans les zones d'influence d'investissement public spécifique ; Cette taxe

⁴⁵¹ Les propriétaires ne peuvent pas toujours « monétiser » ces plus-values latentes, soit que le marché immobilier n'est pas liquide, soit que le marché du crédit est imparfait. Une taxation des plus-values latentes pourrait alors conduire à réduire leur niveau de consommation. Elle est d'autant plus discutable que des phénomènes spéculatifs peuvent temporairement modifier les prix immobiliers ; le véritable bénéfice que retire le propriétaire de l'investissement public n'est alors plus directement appréhendable par l'évolution du prix immobilier au cours du temps.

⁴⁵² Auquel il faut ajouter les 12,1 % de prélèvements sociaux.

d'urbanisme serait à prélever au niveau local par un échelon qui englobe la zone d'influence de l'investissement public⁴⁵³ ;

- alternativement, une taxation locale des plus-values réalisées d'urbanisation dans les zones d'influence d'investissement public spécifique ;
- une taxation généralisée sur les plus-values latentes d'urbanisme : une taxe sur les terrains constructibles inexploités, à l'image de celle portant sur les logements vacants⁴⁵⁴, permettrait de réduire la rétention de foncier non bâti. Le rapport Baker (2004) recommandait cette solution au Royaume-Uni, avec l'établissement d'une taxe foncière exigible au moment de la délivrance d'autorisations (*Planning-gain Supplement*).
- alternativement, une taxation généralisée sur les plus-values d'urbanisme réalisées, quelle qu'elles soient : relèvements du COS, délivrances d'autorisation etc. Cette dernière taxation engloberait la taxe forfaitaire sur les plus-values réalisées sur la première cession de terrains nus rendus constructibles⁴⁵⁵.

En pratique, la taxation des plus-values d'urbanisme et d'urbanisation pourrait être élargie en autorisant les collectivités à moduler la valeur du m2 utilisée pour calculer le montant de la taxe locale d'équipement selon des critères géographiques (zones d'influence des investissements publics locaux) ; élargissant la taxe forfaitaire sur les plus-values réalisées sur la première cession de terrains nus rendus constructibles à d'autres types de plus-values d'urbanisme.

⁴⁵³ D'autres types de méthodes permettraient de prélever les plus-values latentes imputables à un investissement local. G. Carrez, dans son rapport sur le financement du projet de Transports du Grand Paris (2009), a ainsi étudié différentes options. A défaut d'une révision générale des bases foncières, il a privilégié celle la révision des valeurs locatives dans le périmètre restreint d'influence de l'investissement ; les agents du cadastre seraient alors mobilisés afin de recenser les changements ayant affecté la détermination des bases d'imposition de la fiscalité locale.

⁴⁵⁴ La taxe sur les logements vacants (article 232 du code général des impôts) concerne certaines communes de plus de 200 000 habitants dont la liste est fixée par décret. Elle vise les agglomérations où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées. Cette taxe est perçue au profit de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH). Depuis 2007, les communes dans lesquelles la TLV ne s'applique pas ont la possibilité de voter une nouvelle taxe appelée taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

⁴⁵⁵ Cette taxe n'est en effet exigible que (i) lors de la première cession à titre onéreux du terrain intervenue après son classement en terrain constructible et (ii) sur délibération du conseil municipal (ou de l'EPCI) (art. 1529 du CGI). D'après la DGFIP, 4980 communes ont institué cette taxe fin novembre 2009 ; en 2008, elle aurait permis de percevoir 33 M€ (Trésor-Eco, 2007).

B - La fiscalité locale doit conserver un équilibre entre ménages et entreprises

La fiscalité locale des entreprises pose problème parce que taxer les entreprises au niveau local tout en souhaitant conserver des ressources stables n'est pas aisé : l'élargissement de l'assiette de la valeur ajoutée qui se substitue aux équipements et biens mobiliers permet certes d'améliorer la performance des entreprises mais elle est plus volatile qu'une taxation spécifique du stock de capital incorporé par l'entreprise.

Par ailleurs, la fiscalité foncière des entreprises (notamment) peut poser problème dès lors que les bases taxables sont très régulièrement mises à jour. Une taxation foncière qui reposerait sur une valeur de marché pour mieux proportionner l'impôt local aux coûts que les entreprises font supporter aux collectivités serait ainsi une double source de difficultés : non seulement la ressource sera plus volatile pour les collectivités que la taxe foncière actuelle mais celle-ci est moins efficace d'un point de vue macroéconomique.

Une solution parfois envisagée est de réduire la fiscalité locale des entreprises, ce qui est en effet un moyen radical de résoudre ces difficultés. Pourtant, la taxation des entreprises au niveau local se justifie. Il reste donc à trouver un compromis entre ces différentes exigences.

1 - Conserver un équilibre entre entreprises et ménages dans la fiscalité locale

L'allègement de la taxe professionnelle a partiellement remis en cause le lien fiscal entre entreprises et collectivités par la création de la cotisation sur la valeur ajoutée, qui n'est pas une assiette localisée. Elle a suscité des controverses : les collectivités locales sont incitées à accepter l'implantation d'entreprises, qui sont sources de coûts, parce qu'elles leur apportent des recettes fiscales. L'implantation d'une entreprise à forte valeur ajoutée dans une commune de taille modeste lui procure, grâce à la taxe professionnelle, un supplément de ressources qui lui permet de développer les infrastructures publiques locales, parfois plus qu'elle ne l'aurait peut-être espéré. Sans cette « compensation » fiscale, certaines activités porteuses de nuisances pourraient ne plus trouver à s'implanter⁴⁵⁶.

⁴⁵⁶ Elles ne parviendraient que difficilement à obtenir les autorisations nécessaires (permis de construire dont l'attribution relève des municipalités depuis 1983).

On peut en effet se demander si les entreprises doivent rester des contribuables locaux ou du moins si elles doivent le rester à la hauteur de leur contribution actuelle : elles contribuent à peine moins que les ménages à la fiscalité locale⁴⁵⁷.

Il existe peu d'études permettant d'évaluer le bénéfice (ou le coût) des services publics dont bénéficieraient les entreprises au niveau local :

- Guengant et *al.* (1992) estimaient ainsi que les charges d'urbanisation imputables aux entreprises étaient bien inférieures aux impôts locaux qu'elles payaient (Encadré n°24). L'indivisibilité des services publics, et notamment des voies et réseaux d'infrastructures, rend néanmoins difficile l'estimation empirique des coûts directs (et indirects, en présence d'externalités) imputables à l'implantation des entreprises ;
- une vision plus extensive des dépenses dont bénéficient les entreprises, qu'elles soient directes et indirectes, ne conduit pas à conclure que la charge fiscale supportée par les entreprises est disproportionnée (Encadré n°24).

Cette dernière approche extensive se justifie pour deux raisons :

- les entreprises bénéficient de la mise en valeur du territoire par les pouvoirs publics locaux. La qualité des infrastructures dont bénéficient les ménages est ainsi un déterminant essentiel de l'implantation des entreprises⁴⁵⁸ : le développement d'infrastructures locales attire les entreprises non seulement parce qu'elles en sont directement les usagères mais parce qu'elles créent des zones d'agglomération⁴⁵⁹ ;

⁴⁵⁷ Cet équilibre doit aussi s'appréhender au niveau national dans la mesure où le prélèvement relativement élevé au niveau local s'explique aussi par un prélèvement relativement faible au niveau national.

⁴⁵⁸ Le rapport "Les prélèvements obligatoires dans une économie globalisée", Conseil des prélèvements obligatoires, 2009, soulignait ainsi que les zones privilégiées d'implantation sont généralement les mieux équipées et donc les plus chères, ce qui expliquait l'écart des taux de taxe professionnelle observé selon les zones (communautés urbaines (21 %), communautés d'agglomération (17 %) et espaces ruraux (12 %)).

⁴⁵⁹ Les entreprises se regroupent afin d'améliorer l'efficacité de leur production : la localisation dans une zone d'agglomération spécifique leur permet de se rapprocher d'entreprises similaires, qui bénéficient des mêmes fournisseurs ou avec lesquelles elles peuvent partager un bassin d'emploi particulier. Les entreprises se regroupent également afin de favoriser l'écoulement de cette production : la production de biens et services publics facilite aussi l'accès à leur marché.

- au-delà des dépenses d'urbanisation considérées pour les communes par Guengant et *al.* (1992), il est nécessaire de prendre en compte les aides directes des collectivités que reçoivent les entreprises. Une partie des impôts locaux des entreprises leur est rétrocédée sous forme de transferts. Les aides à l'installation peuvent ainsi prendre de multiples formes : subventions, exonérations fiscales etc. Le prélèvement fiscal est en partie reversé aux entreprises sous forme d'aides publiques très concentrées, ce qui s'apparente à une redistribution entre entreprises.

Ce n'est pas tant le niveau de la fiscalité locale des entreprises que l'efficacité des dépenses dont elles sont bénéficiaires qui doit être mis en question. Elle fait d'ailleurs l'objet de débats récurrents :

- l'audit de modernisation mené conjointement par l'Inspection générale des Finances et l'Inspection générale des Affaires sociales sur les aides publiques aux entreprises⁴⁶⁰ (2007) soulignait le caractère choisi de ces aides⁴⁶¹ et regrettait l'absence de système d'information intégré qui pourrait permettre « d'améliorer l'efficacité du système d'aides par rapport à ses objectifs, pour renforcer son efficience, pour identifier et réduire les effets non escomptés (...) » ;
- le rapport public thématique de la Cour des comptes « Les aides des collectivités territoriales au développement économique », 2007, met aussi en évidence la faible portée économique de cette aide : « il est difficile d'établir un lien entre le volume des interventions réalisées et les dynamiques de développement manifestées par les tissus économiques locaux ». Les études économiques menées par les chambres régionales des comptes et l'INSEE font apparaître que les interventions économiques n'ont souvent qu'une influence marginale sur les créations d'entreprises. Elle l'explique notamment par les effets d'aubaine, liés à l'inadaptation des régimes d'octroi : les entreprises qui ne relèvent pas du champ de l'aide peuvent en bénéficier par défaut de candidats, sans nécessité économique. Par ailleurs, certains secteurs sont davantage privilégiés, parmi lesquels

⁴⁶⁰ Il estimait à 20 % la part des collectivités territoriales dans le montant de ces aides (prises en une acception strictement budgétaire), soit 6 Md€ en 2004. Ce montant sous-estime la réalité des aides aux entreprises puisque les aides en nature, la mise à disposition de terrains, les aides fiscales ne figurent pas dans ce total. La politique fiscale, autre instrument d'intervention pour les collectivités, bien que non visible en comptabilité, conduit à comptabiliser en plus 200 M€ d'exonérations de taxe professionnelle prise sur délibération (non compensées par l'État).

⁴⁶¹ « Les aides ne relèvent pas nécessairement de dispositifs permanents, mais sont souvent accordées de façon ponctuelle et « sur mesure » pour accompagner une implantation, une extension ou une restructuration ».

l'agriculture et le tourisme au détriment de l'industrie et du commerce ».

Il est ainsi légitime que les collectivités se procurent les instruments fiscaux nécessaires à inciter les entreprises à réduire les effets néfastes de leurs activités économiques ; par ailleurs, la réforme de la fiscalité des entreprises doit désormais se concentrer sur l'efficacité de la taxation foncière.

Encadré n° 23 : Estimation des dépenses des collectivités imputables aux entreprises

Guengant *et al.* (1992) estimaient ainsi que 7 à 18 % des charges d'urbanisation des collectivités sont imputables aux entreprises (sur la base d'un échantillon de communes jugé non représentatif par les auteurs), qu'ils mettent au regard des 53 % de recettes fiscales dues à l'époque au titre de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Ils concluent à un déséquilibre de la charge entre entreprises et ménages, qui conduirait les collectivités à surinvestir au-delà de ce que la satisfaction des besoins collectifs requerrait.

D'après ces auteurs, la corrélation des dépenses locales avec le potentiel fiscal peut ainsi s'expliquer ainsi par un effet-ressource plus que par les coûts engendrés par les activités économiques : les recettes fiscales prélevées sur les entreprises accroissent les possibilités de dépenses. Cette analyse est à considérer avec une grande prudence dans la mesure où elle ne tient pas compte (i) des coûts indirects générés par l'implantation des entreprises (coût des résidences des personnels, pollution etc.) ; (ii) de l'incidence fiscale, qui conduit les entreprises à reporter sur les résidents-salariés une partie de l'impôt communal.

Les données disponibles actuellement ne font pas état d'un si grand écart entre contribution des entreprises au financement des collectivités et les dépenses dont elles bénéficient. Une définition plus large des dépenses imputables aux entreprises conduit en effet à évaluer une part de la dépense dont bénéficient directement ou indirectement les entreprises considérablement plus élevée. Elle représenterait **entre 30 % et 40 % des dépenses des APUL, soit un niveau proportionné avec la part des impôts financés par les entreprises dans le budget des collectivités** :

- cette part peut être évaluée à 30% sur la base de la présentation fonctionnelle des comptes des collectivités (2007), qui recense ainsi trois types de postes budgétaires dont les entreprises sont les bénéficiaires directs ou quasiment directs (Tableau n°14), construit sur :
 - les aides économiques (actions et développements économiques), dans lesquelles sont intégrées les subventions ;
 - les dépenses d'aménagements et d'infrastructures (voirie etc.) ;
 - les dépenses de transports (hors transport scolaire) et les dépenses de formation professionnelle et d'apprentissage, qui contribuent à alléger le coût du travail⁴⁶².

Cet ordre de grandeur doit être considéré avec la plus grande prudence :

⁴⁶² Ces dépenses sont indirectement financées par des prélèvements sur la masse salariale (versement transport et masse salariale).

- les ménages sont également destinataires de ces dépenses, à titre privé ;
- certains postes de dépenses, qui n'ont pas été inclus dans le Tableau n°14 bénéficient également aux entreprises indirectement. Il en va ainsi des dépenses d'enseignement secondaire et supérieur, qui améliorent la qualité de la main d'œuvre et renforcent la croissance potentielle : la distinction entre formation tout au long de la vie (formation professionnelle) et formation initiale est artificielle ;
- les données utilisées sont très peu fiables : la nomenclature de classement fonctionnel est peu détaillée, les définitions retenues ne sont pas harmonisées et sont donc difficilement agrégables, les dépenses non ventilées pour les communes ou groupements de communes de plus de 10 000 habitants sont élevées (resp. 8 % et 20 % en 2007) ;
- les dépenses ne sont pas consolidées entre collectivités : la présence de transferts entre collectivités ne rend pas les dépenses des collectivités agrégables au niveau national (doubles comptes).
- cette part peut être évaluée à 37 % des dépenses totales des APUL (2009), sur la base des données de comptabilité nationale (INSEE, Tableau n°14).

L'INSEE répartit les dépenses des APUL en dix postes selon la nomenclature internationale du COFOG⁴⁶³ : les fonctions 3 à 6 (ordre et sécurité publics, affaires économiques, protection de l'environnement, logement et aménagement urbain) intéressent en premier lieu les entreprises bien que les ménages soient également bénéficiaires directs de certaines d'entre elles (logement, notamment).

La fonction « affaires économiques » représenterait à elle seule 12 % des dépenses des APUL ; les subventions s'élèvent à près de 30 % des dépenses économiques des APUL (8,2 Md€).

Bien que ces données soient peu détaillées, elles offrent une vision consolidée des dépenses entre collectivités (données agrégées sans doubles comptes).

⁴⁶³ *Classification of the functions of government* (Classifications des fonctions des administrations publiques). Les organismes supranationaux (Commissions européennes, Eurostat) et internationaux (OCDE, FMI) demandent une décomposition plus fine des dépenses par sous-fonctions (COFOG de deuxième niveau). Elle n'est toujours pas disponible en France (sauf pour certaines fonctions comme la santé et la protection sociale).

**Tableau n° 13 : Postes de dépenses dans les budgets
collectivités territoriales**

	Fonctionnement	Investissement	Total
Action économique/développements économiques			
Communes de plus de 10 000 habitants	1 %	1 %	1 %
Groupements de communes de plus de 10 000 habitants	4 %	8 %	5 %
Départements	2 %	6 %	3 %
Régions	6 %	9 %	7 %
Total	3 %	6 %	4 %
Aménagements et services urbains / environnement / réseaux et infrastructures (dont voiries)			
Communes de plus de 10 000 habitants	15 %	33 %	20 %
Groupements de communes de plus de 10 000 habitants	39 %	37 %	38 %
Départements	6 %	43 %	16 %
Régions	2 %	10 %	5 %
Total	12 %	32 %	18 %
Transports (hors scolaire et transport ferroviaire de voyageurs)			
Départements	2 %	2 %	2 %
Régions	22 %	22 %	22 %
Total	4 %	6 %	5 %
Formation professionnelle et apprentissage			
Régions	30 %	2 %	18 %
Total	4 %	0 %	3 %

Source : Direction générale des finances publiques, comptes de gestion 2007 et budgets primitifs 2009 pour les départements et régions.

**Tableau n° 14 : Dépenses des administrations publiques locales
ventilées par fonction dans la comptabilité nationale (2008)**

	En Md€	En %
Total des dépenses des APUL	220,6	100 %
CF3 : Ordre et sûreté publics	6,4	3 %
CF4 : Affaires économiques	27,4	12 %
CF5 : Protection de l'environnement	15,6	7 %
CF6 : Logement et développement urbain	33,3	15 %
Subventions versées par les APUL	13,9	100 %
CF3 : Ordre et sûreté publics	0,0	0 %
CF4 : Affaires économiques	8,2	59 %
CF5 : Protection de l'environnement	0,7	5 %
CF6 : Logement et développement urbain	1,3	10 %

Source : INSEE – comptes nationaux

2 - Taxer les industries polluantes au niveau local

La contrepartie la plus efficace des coûts locaux induits par les entreprises est l'attribution d'une fiscalité « incitative ». Elle permettrait :

- de compenser les coûts de manière proportionnée pour les collectivités et donc faciliter la localisation des entreprises « polluantes » ;
- d'encourager ces entreprises à choisir un mode de production moins « polluant ».

Le chapitre premier a établi qu'il existait peu d'impôts locaux qui permettaient aux collectivités de corriger des défaillances de marchés. Il serait par exemple souhaitable d'autoriser les collectivités à mettre en place une taxation des industries polluantes.

Ce type d'impôt est toutefois peu répandu en France. Force est de constater que peu d'impôts nationaux seraient de bon candidats au transfert :

- seule la taxe générale sur les activités polluantes (332 M€ en 2007 et 194,2 M€ en 2008) peut être assimilée à une écotaxe. Elle porte sur diverses catégories d'activités polluantes⁴⁶⁴ suffisamment localisées pour en faire un impôt local. Créée en 1999, elle est ainsi la première taxe introduite en France dont l'objectif affiché était d'influer sur les comportements.

En pratique, elle finance l'ADEME⁴⁶⁵. Sauf à augmenter le produit de cette taxe, il est donc difficile de concevoir un transfert de TGAP vers les collectivités.

- la taxe carbone, telle qu'elle devait être instaurée dans le PLF pour 2010, avait vocation à inciter à la réduction des émissions de gaz à effet de serre en facturant le coût de l'émission du CO₂.

⁴⁶⁴ Stockage et élimination des déchets, émissions de substances polluantes dans l'atmosphère, préparation pour lessives, imprimés papiers, carburants hors biocarburants etc.

⁴⁶⁵ Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie. En pratique, recouvrée par l'administration des douanes, elle alimente ensuite le budget général de l'État, qui en reverse une partie à l'ADEME sous forme de crédits (ODAC). L'évolution des crédits de l'État à l'ADEME est actuellement dynamique afin de financer les actions du Grenelle de l'environnement qui relèvent de ses missions. Cette dernière s'est ainsi vu affecter le rendement des nouvelles composantes de la TGAP créées en 2009 (déchets incinérés, poussières totales en suspension) ainsi que le produit du relèvement des autres composantes de TGAP.

Un transfert aux collectivités se justifie toutefois peu dans la mesure où les enjeux d'émission de CO₂ ne sont pas localisés. Par ailleurs, les enjeux redistributifs de la taxe carbone sont assez sensibles (la taxe carbone aurait été ainsi intégralement compensée pour les ménages en 2010 par la mise en place d'un crédit d'impôt, 2,65 Md€⁴⁶⁶).

Cette piste de réforme est donc peu prometteuse en l'état actuel des choses. En revanche, la révision de la taxation foncière fera probablement l'objet d'une prochaine réforme.

3 - Réviser la taxation foncière par l'adoption d'une valeur de marché aménagée

La question de la réforme des valeurs locatives cadastrales n'est pas encore tranchée. Pourtant, tous s'accordent sur l'obsolescence de l'assiette des taxes foncières. Cette question concerne l'efficacité économique de la fiscalité locale puisque l'obsolescence affaiblit le lien fiscal entre le contribuable et les services fournis par les collectivités.

L'adoption d'une base proportionnée à la valeur de marché de la propriété se justifie ainsi en théorie, du moins à court terme : les inefficacités macroéconomiques générées par l'impôt sont tempérées par le caractère relativement rigide de l'offre foncière. Elle se heurte toutefois à deux inconvénients plus structurels à moyen-long terme :

- elle rendrait plus volatiles les recettes des collectivités, ce qui, comme on l'a vu, nuit à leur capacité d'investir sur le long terme ;
- elle pourrait à moyen terme peser plus lourdement sur le capital incorporé dans le foncier, réduisant ainsi les rendements de l'investissement au niveau national (Chapitre II).

Deux méthodes de révision de l'assiette foncière permettent de lui incorporer une valeur de marché : l'adoption d'une valeur vénale, qui reflète la valeur de marché de la propriété ou l'adoption d'une valeur locative⁴⁶⁷ de marché, qui reflète la valeur de marché des services de logement⁴⁶⁸. La première solution est la plus naturelle d'un point de vue économique. En effet, la rente foncière, que la taxe foncière vise à capter, s'apprécie comme une composante du prix de la propriété. La seconde a été privilégiée par le rapport du Conseil économique et social (Valletoux,

⁴⁶⁶ Aucun engagement n'avait été pris au-delà dans le PLF pour 2010.

⁴⁶⁷ La valeur locative de marché est souvent opposée à la valeur locative « administrée ». Toutefois, cette opposition est non avenue si la valeur locative administrée vise à extraire une valeur « structurelle » du foncier (par exemple, indépendant des effets spéculatifs) de la valeur observée sur le marché (prix *spot*).

⁴⁶⁸ C'est le cas de l'Irlande.

2006) et par le Comité pour la réforme des collectivités locales. Ce dernier s'est prononcé en faveur de valeurs locatives administrées, qui tiennent compte du marché de l'immobilier⁴⁶⁹.

Ces méthodes ont été largement examinées depuis la loi du 30 juillet 1990, qui avait prévu une révision des valeurs locatives cadastrales comportant notamment une évaluation des tarifs fondée sur l'observation de marché. Elle a certes été abandonnée mais certains de ses principes sont de nouveau à l'étude : la réforme de la taxe professionnelle conduit à remettre sur le chantier la révision de l'assiette des taxes foncières⁴⁷⁰. L'efficacité économique n'est toutefois pas un argument qui a prévalu dans ce débat : ce sont des motifs d'équité et de dynamisme de l'assiette, qui justifient le plus fréquemment la réforme des taxes foncières. A notre connaissance, il n'existe pas d'étude sur l'impact de telles réformes en matière d'efficacité économique.

Les recommandations proposées dans cette section explicitent la définition d'une valeur de marché aménagée comme compromis entre le souci de recréer un lien entre coût et bénéfices des biens publics pour le contribuable et les inefficacités que ce lien peut induire si le contribuable peut « fuir » devant l'impôt. Cette valeur de marché privilégie la taxation des terrains par rapport au capital foncier ; elle est aussi modulée en fonction des capacités contributives des ménages.

⁴⁶⁹ « Pour éviter que la révision des bases foncières ne prenne un tour par trop brutal (...) et pour assurer aux collectivités locales des ressources fiscales qui ne soient pas soumises à de trop fortes fluctuations d'une année sur l'autre, le Comité suggère que cette révision se fonde sur des valeurs locatives administrées qui tiennent compte du marché immobilier. L'idée d'une révision progressive des bases foncières, qui n'interviendrait sur la base de la seule valeur vénale, qu'à l'occasion des mutations immobilières ne lui a pas paru être à la hauteur de l'enjeu, dans la mesure où la révision ainsi mise en œuvre serait lente et sans doute génératrice de perturbations du marché immobilier ». Rapport du Comité « Il est temps de décider », 2009.

⁴⁷⁰ Le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales (2009) a formulé deux propositions à ce sujet : « Proposition n° 15 : réviser les bases foncières des impôts directs locaux [sur la base d'une valeur locative administrée et non déclarative tenant compte de la valeur vénale], et prévoir leur actualisation tous les six ans » ; « Proposition n° 16 : compenser la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises ».

a) En surpondérant le prix du terrain par rapport aux constructions

La définition optimale de l'assiette foncière diffère selon l'approche théorique privilégiée. Les deux approches présentées dans le Chapitre II, approche du bénéfice et approche du capital, conduisent à des recommandations à première vue divergentes en matière de choix de l'assiette de taxation foncière :

- si l'approche du bénéfice est pertinente, la meilleure assiette foncière taxable est la valeur vénale des propriétés⁴⁷¹. Elle permet alors à l'autorité publique de capter une rente de situation, ce qui est à la fois efficace (cela n'engendre pas de distorsions) et équitable (le propriétaire qui a vu la valeur de sa propriété augmenter n'en est pas responsable) ;
- si l'approche du capital est pertinente, il conviendrait de définir une assiette foncière peu liée au capital qui lui est incorporé. Une telle assiette réduirait les effets pervers d'une matière d'aménagement du territoire. L'adoption de la valeur vénale pourrait en effet décourager les propriétaires de valoriser leur propriété (constructions, réparations, améliorations de tout genre) et créer des risques de spéculation immobilière.

**Encadré n° 24 : Les effets pervers d'une taxation foncière
de l'investissement immobilier**

Kunstler (1997) fait une synthèse des effets néfastes d'une taxation foncière, quand son montant dépend de l'investissement en capital qui lui est incorporé. La taxe sur les propriétés américaines :

- **favoriserait la spéculation foncière**, notamment dans les centres-villes, où les résidents sont le mieux susceptibles de bénéficier des services publics et privés qui y sont concentrés ;
- Kunstler (2008) prend l'exemple d'un spéculateur immobilier et d'une entreprise en concurrence pour l'achat d'un terrain bien situé en centre-ville. Le spéculateur souhaite acheter un terrain-nu sans intention de l'exploiter (avec comme seule perspective une hausse des prix) alors que l'entreprise souhaite construire (et donc valoriser le terrain) : taxer la valeur de la propriété favorise le spéculateur relativement à l'entreprise si la construction est taxée. Or, l'entreprise utilise cette propriété comme un facteur de production, qui génère de la valeur ajoutée pour l'entreprise mais contribue également à la valeur ajoutée « sociale » du lieu. Elle embauche (souvent localement) et réduit ainsi le chômage, la pauvreté en centre-ville etc.

⁴⁷¹ Comme on l'a vu, cette approche suppose que l'offre foncière soit fixe. Cela signifie que le capital foncier qui lui est incorporé ne puisse s'investir ailleurs : les propriétaires ne peuvent pas « fuir » devant l'impôt. Dans cette approche, la taxe foncière capte la valorisation foncière imputable à l'investissement public et non à l'investissement privé.

- **élèverait les prix immobiliers ;**

La rétention foncière conduit à une raréfaction de l'offre foncière. Une hausse de la taxation des terrains nus réduirait ainsi le nombre des acheteurs potentiels, ce qui rendrait ces terrains plus accessibles pour une utilisation productive.

- **réduirait la qualité des logements**, car elle en découragerait l'entretien et les améliorations de confort. Par conséquent, le stock immobilier se déprécierait (ce qui n'est pas le cas du foncier) ;

Kunstler (2008) prend l'exemple des petits appartements construits ces dernières années sur la côte Est des États-Unis, avec des pièces de petites tailles et des bas plafonds, qu'il compare avec la générosité des appartements construits à New-York au début du siècle pour les classes moyennes. Il explique pour partie cette évolution à la taxe sur les propriétés dont l'assiette dépend des signes extérieurs de richesse (taille de l'entrée, hauts plafond etc.).

- **conduirait à un étalement urbain** : l'expansion urbaine accroît la valeur des terres agricoles, que les propriétaires américains cèdent pour la construction (souvent au moment de partir à la retraite) ;

L'étalement urbain est phénomène bien connu en France, quoique dans une moindre mesure. Il est davantage imputable à la sous-tarification des coûts de transport qu'aux taxes foncières. Il est un sujet de préoccupation en matière d'aménagement du territoire ; le législateur tente ainsi depuis quelques années de l'endiguer (voir notamment la loi Solidarité et renouvellement urbain visant à re-densifier les centres-villes, déc. 2000).

Une solution existe pour définir une assiette reflétant le prix des services publics locaux sans taxer le capital incorporé au foncier. Elle a été développée surtout dans les pays anglo-saxons (États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande notamment), qui ont eu à pâtir des effets pervers de la propriété foncière précédemment décrits. Nombre de villes anglo-saxonnes⁴⁷² ont ainsi mis en place une taxation foncière dénommée *two tier taxation*⁴⁷³. Elle consiste à dissocier la taxation de l'investissement immobilier et celle des terrains. Ces villes réduisent graduellement la taxation de l'investissement en la compensant par une augmentation de la taxation des terrains⁴⁷⁴.

Ce type de taxation repose sur une décomposition de la valeur de la propriété entre la valeur foncière « pure » et la valeur de l'investissement immobilier qui lui est incorporé. Elle pèse plus lourdement sur la valeur foncière « pure » (terrains) que sur la valeur de l'investissement (constructions).

⁴⁷² Edmonton (Canada, 1904), Pittsburgh (1913), Harrisburg (1977), Scranton, Aliquippa, New Castle, Titusville, McKeesport, Clairton, Sydney etc.

⁴⁷³ Encore appelée *split taxation* ou encore *land taxation* par opposition à la *property taxation*.

⁴⁷⁴ Ce *gradualisme* a pour objectif d'éviter une déstabilisation des marchés fonciers et immobiliers par un afflux trop brutal de l'offre.

La taxation de la valeur foncière pure (terrain) permet de taxer les propriétés à hauteur du coût d'opportunité que représente l'occupation de l'espace. La valeur de marché du terrain reflète en effet les biens et services publics dont peut bénéficier le contribuable : elle sera plus élevée en centre-ville, à proximité des moyens de transports, des écoles, des bibliothèques, des musées etc. Pour reprendre l'exemple de Kunstler (1997, Encadré n°25), si seule la valeur foncière « pure » était taxée, le détenteur d'un terrain nu et le propriétaire d'un hôtel seraient taxés pour le même montant s'ils occupent un terrain identique : ce type de taxation décourage donc la spéculation et incite au contraire à valoriser le foncier par l'investissement privé.

Ces modalités de définition de l'assiette foncière étaient déjà en germe dans *Progress and Poverty* d'H. George (1879), fervent partisan de la taxation foncière en raison du principe du bénéfice. Cette méthode permet donc de réconcilier les préconisations de l'approche du bénéfice avec celles de l'approche du capital : le bénéfice retiré des biens et services publics ne dépend pas tant de la valeur de la propriété bâtie que de l'endroit où elle est localisée.

En pratique, la décomposition de l'assiette foncière en deux parties (valeur du terrain, valeur de la construction) sur lesquelles seraient ensuite appliqués deux coefficients de valorisation distincts permettrait d'accroître progressivement la part du terrain dans l'assiette foncière.

L'évolution de ces coefficients reflèterait alors non seulement celle de la valeur de marché mais également l'ajustement administré visant à réduire les inefficacités de la taxe sur le capital immobilier. L'évolution de la valeur de marché peut être calée sur l'utilisation d'une valeur moyenne du foncier dans des zones géographiques à définir⁴⁷⁵, ce qui est plus aisé qu'une révision régulière de la valeur individuelle des propriétés. L'ajustement serait à moduler en fonction de l'évolution de l'investissement immobilier et des prix immobiliers. Avec une telle méthode, les collectivités pourraient ainsi capter la rente⁴⁷⁶ due à la valorisation publique sans taxer l'investissement « productif » qui lui est incorporé. Elle neutraliserait alors les inefficacités de l'assiette foncière.

⁴⁷⁵ Pour être efficiente, cette méthode devrait s'accompagner de la définition de districts (quartiers, arrondissements) dont la taille peut être inférieure ou supérieure à celle des collectivités. Cette décomposition administrative ne doit pas laisser de place à l'arbitraire et doit nécessairement être menée par l'administration nationale. Les collectivités conserveraient en revanche la faculté de modifier les taux.

⁴⁷⁶ Il conviendrait donc d'éviter une révision « au fil de l'eau » des bases taxables dans la mesure où la rente est différentielle : elle doit s'apprécier par l'écart entre une zone bénéficiant d'un service public et une zone qui ne l'est pas.

Si une telle solution était retenue, cela supposerait de procéder à des études fines de la capitalisation foncière des dépenses publiques et des impôts pour fixer des taux proportionnés aux bénéfices retirés par les résidents des biens et services publics locaux⁴⁷⁷.

Les gains macroéconomiques de l'adoption d'une valeur de marché « aménagée » pour les entreprises peuvent être élevés. L'ampleur de ces effets dépend évidemment de l'importance des effets du foncier sur le capital à long-terme : ils sont négligeables si l'impôt sur le foncier s'assimile à un coût fixe pour les ménages et les entreprises, sans effet sur le coût du capital à long terme mais peuvent être significatifs dès lors qu'à long terme, la taxe affecte le rendement du capital. A titre illustratif, les gains macroéconomiques de l'adoption d'une valeur de marché « aménagée » pour la taxation foncière des entreprises pourraient se chiffrer au plus à 1,5 % de PIB et 160 000 emplois créés ou sauvegardés. L'enjeu est probablement intermédiaire parce que l'effet sur le coût du capital n'est pas total et parce que la mise en œuvre d'une taxation foncière, même aménagée, ne peut suffire à annihiler tout effet sur le capital à long terme.

Tableau n° 15 : Gain macroéconomique de l'adoption d'une valeur foncière vénale optimale par rapport à une valeur foncière basée sur les prix immobiliers (taxe foncière sur les entreprises)

La taxe foncière sur les prix immobiliers est assimilable à une taxe sur le capital à hauteur de ...	PIB à long terme (en % par rapport au compte central)	Emploi créés ou sauvegardés à long terme (en milliers)	Indicateur d'efficacité à long terme
100 %	+1,5	+160	+2,5
80 %	+1,2	+ 130	+ 2,0
50 %	+ 0,7	+ 80	+ 1,3
30 %	+ 0,4	+ 50	+ 0,8
0 %	0	0	0

Source : CPO

Lecture : L'indicateur d'efficacité correspond à l'effet sur le PIB à long terme sur le montant transféré d'un basculement de 1 % du PIB.

⁴⁷⁷ Quelques rares études empiriques existent en France. Les prix immobiliers captent partiellement les bénéfices de l'action publique : Guengant (1992) et Gravel, Martines, Trannoy (1997) confirment l'existence d'une capitalisation des biens publics locaux dans les valeurs foncières mais elle n'est que partielle. Par conséquent, la taxation foncière ne peut suffire à financer les biens et services publics. Les études mettent en évidence une plus grande capitalisation des taxes que des dépenses publiques dans les prix immobiliers. Guengant (1992) montre ainsi que les taxes semblent mieux capitalisées que le bénéfice des dépenses publiques.

b) En modulant la taxe en fonction des revenus des ménages

Par ailleurs, la valeur de marché retenue dans l'assiette foncière devra également être « aménagée » par le biais de nouvelles exonérations qui devront être consenties aux ménages à faible capacité contributive.

L'adoption d'une valeur de marché déconnecte en effet l'impôt foncier des capacités contributives des propriétaires, ce qui la rend très impopulaire. En particulier, si les contribuables n'ont pas la capacité de transformer leurs plus-values en une hausse de revenu disponible, ils pourront être pénalisés par la révision de l'assiette foncière. Au-delà des effets transitoires de l'adoption de cette nouvelle assiette, l'évolution des bases sera également plus volatile : des hausses importantes de la valeur foncière pourraient alors réduire le revenu des ménages⁴⁷⁸.

En France, l'augmentation des prix immobilier n'accroît en effet pas le pouvoir d'achat des ménages. Elle ne leur permet pas de lever des liquidités, comme c'est le cas dans les pays anglo-saxons⁴⁷⁹. D'après l'INSEE (2007), l'effet sur la consommation d'une hausse ou d'une baisse de la richesse est bien moindre en France qu'au Royaume-Uni et surtout aux États-Unis : pour un dollar de richesse supplémentaire, les Américains dépensent en moyenne 5,8 cents de plus à long terme, les Britanniques 3,6 pence par livre et les Français 0,4 centime par euro.

Par conséquent, une taxation foncière basée sur la valeur de marché, même relativement administrée, comme précédemment décrit, ne sera probablement acceptable que si les revenus les plus modestes en sont exonérés ou que si la taxe foncière dont ils sont

⁴⁷⁸ A taux inchangé. Si les collectivités ajustent le taux en fonction de l'évolution de l'assiette, cet effet pourrait être atténué.

⁴⁷⁹ Lorsque la valeur du bien immobilier servant de collatéral à un prêt augmente, les ménages américains peuvent accroître leur endettement à proportion de cette augmentation. Les ménages récupèrent alors la différence entre la valeur du nouvel emprunt et celle de l'ancien (*cash out*). La partie de ces liquidités supplémentaires qui n'est pas destinée à financer l'achat (ou la rénovation) du logement, le *Mortgage Equity Withdrawal* (MEW), peut servir à financer des dépenses de consommation, des achats d'actifs non immobiliers, ou à rembourser d'autres crédits.

redevables est modulée en fonction de la capacité contributive des redevables⁴⁸⁰.

La revalorisation des bases foncières devrait ainsi s'accompagner d'une remise à plat du système d'exonérations et de dégrèvements des taxes foncières. Le législateur pourrait être amené à modifier l'assiette foncière telle que définie précédemment : en augmentant le seuil d'exemption des personnes à faibles revenus ou en le modulant plus finement en fonction de leur capacité contributive et en le faisant évoluer en fonction du prix du foncier. Cela revient à introduire une part revenu dans l'assiette foncière, qui existe de fait aujourd'hui en matière de taxe d'habitation (Fréville, 2004).

Au total, l'adoption d'une valeur de marché « aménagée » contribuerait non seulement à l'efficacité économique de la réforme mais à son acceptabilité. Toutefois, le maintien voire l'extension des exonérations des personnes de condition modeste ne doit pas contribuer à opacifier le lien fiscal entre collectivités et contribuables.

C - Clarifier les responsabilités de l'État et des collectivités en matière de dépenses fiscales

L'intervention de l'État comme « contribuable local » brouille le lien fiscal entre collectivités et contribuables. Les exonérations financées par l'État favorisent les hausses des taux d'imposition en rendant les contribuables « insensibles » aux décisions des collectivités. Les exonérations ne permettent pas de mener de véritables politiques publiques dans la mesure où les bénéficiaires ne sont pas facilement identifiables.

Il conviendrait donc de clarifier les responsabilités du législateur et des collectivités :

⁴⁸⁰ Cette difficulté est similaire à celle rencontrée par les entreprises quand la taxation des facteurs de production est décorrélée de leur capacité contributive (Section 2.1). Cet effet est toutefois amorti dans le cas des entreprises puisqu'elles peuvent déduire la taxation des facteurs de production du bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés. Le problème se pose de façon plus significative pour les ménages. L'impôt sur les revenus est progressif, si bien que les ménages modestes ne le paient pas : la déductibilité d'une partie des taxes foncières du revenu imposable n'est donc pas envisageable. C'est la solution inverse qui est donc aujourd'hui retenue : celle de l'exonération de taxes foncières (taxe sur les propriétés bâties et taxe d'habitation) en fonction du revenu.

- les assiettes locales sont définies par le législateur. Les exonérations nationales des bases locales se justifient dans la mesure où elles définissent la norme de référence. L’assiette de référence définie a vocation à être stable. Ces exonérations nationales peuvent ouvrir droit à une compensation par l’État sous forme de dotations. Le montant de cette compensation n’a pas vocation à être revalorisé en fonction des décisions des collectivités⁴⁸¹ ;
- une fois les assiettes définies, le législateur doit s’interdire de nouvelles dépenses fiscales ayant pour objet de mener des politiques publiques nationales (redistribution, amélioration de la compétitivité dans certains secteurs etc.) sur des bases locales. Elles doivent être réservées aux collectivités pour mener des politiques spécifiquement locales (aménagement du territoire, par exemple). Cela suppose que ces dernières bénéficient, dans les limites fixées par le législateur, de l’exclusivité des exonérations sur les bases qui leur sont confiées ;
- les collectivités doivent en contrepartie être responsabilisées : cela suppose qu’elles supportent le coût des exonérations qu’elles consentent.

Les dégrèvements ne doivent donc plus être utilisés par le législateur. En effet, ils permettent d’élargir fictivement la base fiscale des collectivités, en faisant supporter une partie de la charge fiscale locale à l’État. Le dégrèvement législatif permet en quelque sorte de donner aux collectivités un droit de tirage sur les assiettes nationales, via le budget de l’État. Autrement dit, cela revient à permettre aux collectivités de moduler le niveau des concours financiers de l’État par le vote des taux : une hausse des taux votés induit en effet l’augmentation de la compensation de l’État à la collectivité. Cette pratique contribue à opacifier le lien entre contribuable local et collectivités. Par ailleurs, comme les compensations de l’État ne sont plus intégrales, les concours financiers de l’État sont peu à peu intégrés dans une enveloppe normée : les dégrèvements peuvent conduire les collectivités à préempter une part plus importante de l’enveloppe en cherchant à augmenter leurs taux plus que leurs voisins.

⁴⁸¹ Contrairement aux dégrèvements, les exonérations sont ainsi en général déterminées sur la base des taux votés lors de la mise en œuvre de l’exonération (1991 pour les exonérations de taxe d’habitation par exemple). L’évolution des taux votés par les collectivités ne modifie pas le « droit à compensation » des collectivités.

II - Les dépenses locales à caractère national peuvent être financées par un recours aux dotations de l'État ou par une fiscalité partagée

En contrepartie, l'État externalise des compétences auprès des collectivités locales. Les dépenses locales, fiscales ou non, sont donc pour partie des dépenses qui ne contribuent pas à financer des « biens et services publics locaux » tels qu'envisagés dans cette partie. L'allocation des ressources au niveau local, fonction qui leur est traditionnellement attribuée par la théorie du fédéralisme financier, ne couvre en fait qu'une partie de l'activité des collectivités. Sous cet angle, cette partie est consacrée à la révision de l'architecture du financement des collectivités locales.

La partie I du présent chapitre visait à proposer une clarification du « lien » fiscal entre collectivités et contribuables en le renforçant. Il peut l'être si la fiscalité locale contribue à financer des dépenses « locales ». C'est ainsi le cas des communes⁴⁸² :

- les dépenses d'aménagement et de services urbains constituent 20 % de leurs dépenses totales ;
- les dépenses consacrées au sport, à la jeunesse et à la culture représentent près de 17 % du total de leurs dépenses.

Certains domaines de compétences des collectivités territoriales ne correspondent pas à cette fonction d'allocation des ressources au niveau local.

Ainsi, le principal domaine d'intervention des départements est celui de l'action sociale, compétence qui inclut notamment le Revenu de solidarité active (en 2006, le RMI constituait 12 % des dépenses des départements, soit 7 M€ sur 57 M€ en 2006). Les actions relatives à l'action sociale départementale correspondent à une fonction de redistribution (vieillesse, handicap, enfance, RMI).

Cette fonction de redistribution pourrait relever de l'État. Si elle a vocation à rester à l'échelon départemental, il convient alors de se poser la question spécifique de son financement : doit-il reposer sur une base localisée ?

Autre exemple de dépenses peu localisées, les dépenses d'éducation ou de formation tout au long de la vie permettent d'améliorer la qualité de la main d'œuvre pour les entreprises et plus généralement

⁴⁸² Communes de plus de 10 000 habitants.

d'augmenter le bien-être de l'économie. Les effets externes de l'éducation dépassent largement les frontières des collectivités. Ces compétences sont d'ailleurs partagées avec l'État. En matière de formation professionnelle, les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA), qui en financent la majeure partie, se regroupent en fédérations nationales et contribuent ainsi à opérer une péréquation entre collectivités. Ces dépenses concernent les trois échelons des collectivités :

- en 2008, les dépenses concernant les lycées représentent environ 20 % des dépenses des régions ; les dépenses liées à la formation professionnelle et à l'apprentissage un montant équivalent ;
- en 2008, les dépenses relatives aux collèges représentent 7 % des dépenses départementales ;
- en 2007, l'enseignement et la formation représentaient 11 % des dépenses des communes de plus de 10 000 habitants.

Au total, une large part des dépenses des collectivités ne finance pas directement des biens et services publics locaux (« dépenses contraintes »). La part de ces dépenses croît avec les transferts de compétences de l'État. A titre illustratif, ces dépenses contraintes peuvent être évaluées à 35 %⁴⁸³ des dépenses des APUL, si on adopte une vision extensive (santé, protection sociale, éducation).

En parallèle, la part de l'État dans la fiscalité directe locale n'a cessé de croître : il contribue au quart des recettes fiscales des collectivités mais également grâce à des dotations et à la fiscalité transférée.

Encadré n° 25 : La part de l'État dans le financement des collectivités

En 2007, l'État prenait ainsi à sa charge un quart des recettes des quatre impôts directs locaux (hors plafonnement sur la valeur ajoutée) sous forme de dégrèvements et d'allocations compensatrices d'exonérations et allègements de bases décidées par voie législative.

La contribution de l'État au financement des collectivités ne peut être restreinte à ce rôle de « contribuable » local. L'État finance notamment les collectivités territoriales via des dotations, qui ne sont pas sensiblement différentes des dégrèvements et exonérations. Les frontières entre concours financiers de l'État et fiscalité locale s'estompent, ce qui participe à l'opacité de l'architecture. Une vision plus extensive de la participation de l'État au financement des collectivités conduirait à chiffrer à 98 Md€ sa contribution pour 2010 (définition budgétaire de « l'effort financier » de l'État, tel que présenté dans le jaune budgétaire). Elle recouvre alors les 57 Md€ de concours financiers de l'État en plus des 21 Md€ d'exonérations et de dégrèvements et des 20 Md€ de fiscalité transférée.

⁴⁸³ Cette part est calculée sur la base des données de la comptabilité nationale (répartition fonctionnelle) et n'est que très approximative : elle agrège les dépenses de santé, de protection sociale, d'éducation et de formation professionnelle.

Cette définition budgétaire est en revanche probablement un peu trop large dans la mesure où la fiscalité transférée se distingue **d'un point de vue économique** des dotations : les collectivités supportent le risque d'une réduction exogène des recettes de la fiscalité transférée, alors que l'évolution des dotations est déterminée en loi de finances. Hors contribution fiscale, l'État finance ainsi directement le quart des dépenses des collectivités.

L'importance de la contribution de l'État dans les finances des collectivités locales n'est pas une exception française. Bien au contraire, la fiscalité locale (propre et partagée) représente une part relativement importante des ressources des collectivités, comparée à celle des autres pays européens. De même, la part des dotations est légèrement en dessous de la moyenne en France, par rapport aux autres pays européens. Les recettes des collectivités britanniques, irlandaises ou même espagnoles reposent bien davantage sur les dotations et subventions de l'État. Il reste donc des marges de manœuvre pour transformer l'architecture du financement des collectivités.

Deux options sont envisageables quand les dépenses financées par l'impôt ne sont pas par nature « locales » (dépenses contraintes) :

- l'augmentation des dotations attribuées par l'État aux collectivités ;
- l'attribution d'une part marginale d'assiettes nationales aux collectivités.

A - Scénario d'une augmentation des dotations

Dans ce scénario, les recettes des collectivités reposeraient davantage sur les dotations :

- elles seraient moins soumises à des chocs exogènes ou au plus ou moins grand dynamisme des bases sous-jacentes ;
- elles pourraient être moins inégalement réparties en permettant une péréquation plus efficace entre territoires ;
- l'augmentation de la part de l'État dans le financement des collectivités permettrait aux administrations publiques de piloter plus efficacement les finances publiques.

Dans la mesure où une partie des dépenses sont contraintes, le lien « fiscal » n'est plus un facteur de discipline. Ce sont donc les considérations d'efficacité macroéconomique qui doivent guider leur financement.⁴⁸⁴.

⁴⁸⁴ Le dilemme identifié entre clarification du lien fiscal et comportements de fuite devant l'impôt explicité précédemment, qui rendait nécessaire la recherche d'un compromis dans la section Chapitre III - A -, n'a pas lieu d'être ici.

De telles réflexions ont eu lieu depuis quelques décennies aux États-Unis. Le nouveau fédéralisme financier américain a remis en cause une partie des enseignements du courant traditionnel du fédéralisme financier. La révolte des contribuables contre la taxe sur la propriété de la fin des années 1970 (Encadré n°26) a non seulement conduit les économistes à étudier les inefficacités macroéconomiques de la taxe foncière mais également à justifier l'efficacité économique de la substitution des dotations à une partie de la fiscalité locale. Zodrow (2009) en résume les arguments :

- du point de vue de l'efficacité économique, il est préférable de définir des taxes prélevées à un échelon élevé parce que ces juridictions sont plus étendues et englobent des populations plus larges de telle sorte que la mobilité fiscale des assiettes est relativement plus faible entre ces collectivités qu'entre des collectivités de niveau inférieur. Ainsi, les pertes d'efficacité dues à la localisation sous-optimale des acteurs économiques, dues à la concurrence fiscale horizontale, sont moindres ;
- l'impôt prélevé au niveau national peut être redistribué au niveau local sur la base d'une formule qui réponde à la fois à des considérations d'efficacité et à des considérations d'équité ;
- l'augmentation des dotations réduit les considérations « fiscales » des citoyens lors des élections, ceux-ci se préoccupant alors principalement des dépenses dont ils bénéficient. Paradoxalement, l'information dont disposent les citoyens est plus simple et plus claire. Par conséquent, les élus sont incités à se conformer davantage aux préférences des citoyens en matière de services publics locaux.

Cette section montre que l'efficacité d'une substitution des dotations à une partie de la fiscalité locale se justifie avant tout par la maîtrise budgétaire qu'elle autorise à la condition que les dotations soient correctement spécifiées. L'efficacité macroéconomique de la substitution dépend évidemment du type d'impôt local allégé et, comme précédemment, du degré d'efficacité de la taxation foncière.

**Encadré n° 26 : La centralisation des ressources fiscales au niveau
des États fédérés américains après la révolte
des contribuables américains (fin des années 1970)**

Depuis la fin des années 1970, un processus de centralisation des ressources fiscales au niveau des États fédérés a réduit l'indépendance fiscale des gouvernements locaux. Ce mouvement a été significatif dans la plupart des États américains, surtout en Californie, dans le Michigan et le Wisconsin.

Les financements fédérés aux gouvernements locaux sont principalement affectés à l'éducation et à l'aide sociale.

En effet, dans la mesure où les gouvernements locaux étaient financés par l'impôt foncier, la qualité de l'éducation était très variable d'une ville à l'autre, en fonction de la valeur mobilière. Dans ces conditions, l'éducation a été de plus en plus financée par les impôts fédérés, afin d'équilibrer les différences de rendement des impôts fonciers :

- dans le Vermont, depuis 1997, l'impôt foncier est désormais le même dans tout l'État. Il s'ajoute aux autres impôts locaux et finance à peu près 70 % du budget scolaire de l'État ;
- dans le Michigan, depuis 1993, le financement de l'école est financé par l'impôt sur la consommation.
- une évolution similaire a eu lieu dans le New Hampshire en 1999.

Dorénavant, au niveau national, plus de 50 % du financement de l'éducation est assuré par le biais de financements fédérés. Alors qu'au début des années 1970, les gouvernements locaux finançaient plus de 70 % de l'éducation, et ce par le biais de l'impôt sur la propriété.

L'origine de ces bouleversements remonte à la révolte des contribuables initiée à la fin des années 1970 en Californie à la suite d'une initiative populaire montée par des activistes conservateurs locaux afin de limiter l'augmentation de l'impôt foncier (*Proposition 13*). Depuis lors, l'augmentation du prélèvement fonciers est plus encadrée dans de nombreux États américains. Ces mesures ont réduit le revenu des gouvernements locaux, qui comptent désormais davantage sur l'aide directe de l'État fédéré ainsi que sur d'autres impôts : l'impôt sur la consommation (*sales tax*) et la perception de différentes redevances (*fees*) pour des activités financées localement.

**1 - Maîtriser les dépenses publiques locales par un pilotage
concerté des dotations**

*a) La maîtrise des dépenses locales de fonctionnement est un enjeu
partagé entre les collectivités et l'État*

Les rapports Richard (2006), Lambert (2007), Balladur (2009), le Fonds monétaire international⁴⁸⁵ (2009), la Cour des comptes⁴⁸⁶ (2009) appellent à la maîtrise des dépenses locales. Ces dernières sont désormais plus dynamiques que celles de l'État (à champ de compétences constant). Deux raisons principales le justifient :

⁴⁸⁵ Rapport du FMI 2009 (Article IV).

⁴⁸⁶ Rapport sur la situation et perspectives des finances publiques.

- la maîtrise des dépenses permet de réduire la pression fiscale ;
- les collectivités doivent être solidaires du vieillissement de la population, qui contraint le budget de l'État.

La maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités pourrait en effet être bénéfique à la croissance si elle permet de réduire la pression fiscale locale.

Il convient de remettre en perspective les bénéfices qui peuvent être attendus de la maîtrise des dépenses locales. La dette publique est en premier chef celle de l'État (soit 60,3 points de PIB alors que celle des APUL en représente 7,4 %⁴⁸⁷) ; en conséquence il ne faut pas surestimer l'effet d'une maîtrise des dépenses locales sur la dette publique.

Toutefois, la maîtrise des dépenses des collectivités est un enjeu de premier plan pour le budget de l'État :

- les concours financiers évoluent en fonction d'une indexation fixée par la loi⁴⁸⁸ ;
- étant donné le poids de ces concours dans les recettes des collectivités, ces dernières tiennent au dynamisme de leur évolution ;
- or, ce dernier pèse sur les recettes que l'État peut utiliser pour ses « propres » dépenses.

Par ailleurs, les dépenses de sécurité sociale sont amenées à peser sur le budget de l'État un poids important. La maîtrise de la dépense est donc un enjeu national. L'État a par conséquent associé depuis 1996, les collectivités à la maîtrise de la dépense des APU ; la gestion des dotations s'est révélé un facteur de maîtrise de la dépense.

⁴⁸⁷ Les règles financières qui s'appliquent aux budgets des collectivités locales sont toutefois plus strictes que celles qui s'appliquent à l'État, ce qui peut expliquer cette divergence.

⁴⁸⁸ Les règles d'indexation sont complexes : certaines dotations (comme la dotation spéciale pour le logement des instituteurs ou la dotation générale de décentralisation évoluent comme la DGF).

b) Les dotations attribuées par l'État aux collectivités sont un facteur de maîtrise des finances publiques

L'augmentation de la part des concours financiers de l'État dans le financement des collectivités, accompagnée d'une nécessaire clarification de sa structure⁴⁸⁹ peut conduire à un co-pilotage responsable d'une partie des dépenses locales (quand elles n'ont pas de caractère local).

Depuis le milieu des années 1990, la conciliation des intérêts de l'État et des collectivités s'est opérée au travers des « pactes de stabilité financière » entre 1996 et 1998, qui ont ensuite cédé leur place aux « contrats de croissance et de solidarité » jusqu'en 2007 puis à un « contrat de stabilité » (LFI pour 2008).

Depuis 1996, le mécanisme de « l'enveloppe normée » permet de fixer une norme globale d'évolution d'un ensemble de dotations. Le périmètre de l'enveloppe s'est élargi au fil du temps et inclut désormais l'ensemble des concours financiers de l'État, à la seule exception des subventions accordées par les ministères. Les règles d'indexation de l'enveloppe ont évolué dans un sens de plus en plus restrictif.

La loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012 prévoit aujourd'hui d'associer les collectivités à l'effort de maîtrise des finances publiques par une évolution des concours financiers de l'État calée sur le rythme de l'inflation prévisionnelle, soit la même norme que l'État impose à l'évolution de ses crédits (article 7).

Jusqu'en 2010, la croissance de l'enveloppe est inférieure au taux de la principale composante de l'enveloppe normée (la DGF) et à celui du FCTVA⁴⁹⁰ (qui, bien qu'inclus depuis 2010 dans l'enveloppe normée, ne fait toujours pas l'objet d'un plafonnement). L'État fait alors jouer à d'autres composantes le rôle de variables d'ajustement : les dotations de compensation d'exonérations ont ainsi été minorées de près de 22 % en 2009 par rapport à leur montant de 2008.

⁴⁸⁹ Une réduction des exonérations par exemple.

⁴⁹⁰ Le fonds de compensation de la TVA est un concours financier *sui generis* entre compensation et dotation d'équipement. Il a en effet vocation à « permettre progressivement le remboursement intégral de la TVA acquittée par les collectivités sur leurs dépenses réelles d'investissement » (L1615-1 du CGCT). Le mode de liquidation, par arrêté préfectoral, a toutefois en pratique permis d'utiliser le FCTVA pour orienter l'investissement public local en allégeant la participation des collectivités aux politiques publiques auxquelles l'État souhaite les associer.

En 2010, le soutien des dotations aux investissements (via le FCTVA) conduit à plafonner pour la première fois l'évolution des dotations de fonctionnement⁴⁹¹ (dont la DGF) à un niveau inférieur à l'inflation (0,6 %).

La substitution de dotations à une part de la fiscalité locale (lorsque la dépense n'est pas « locale ») peut donc permettre de généraliser le principe de l'enveloppe « normée » en la rendant moins opaque et donc plus efficace.

On pourrait concevoir une règle stable d'évolution des dotations de l'État aux collectivités. Le volume de la dotation transférée aux collectivités locales peut ainsi être indexé sur l'évolution globale des dépenses de l'État comme aux Pays-Bas : l'État et les collectivités territoriales s'accorderaient sur un taux de progression de la dépense publique. D'autres exemples étrangers montrent que certains pays ont fait le choix de nationaliser leurs assiettes locales et l'ont compensé par un financement des collectivités via des dotations.

Encadré n° 27 : Maîtriser les dépenses par les recettes : quelques exemples étrangers

Le Royaume-Uni a fait le choix d'une recentralisation des recettes fiscales partagées entre collectivités grâce à des dotations. La situation financière équilibrée des collectivités locales résulte donc en partie d'un contrôle des recettes par le gouvernement central.

Au Danemark, une forte pression s'est exercée sur les collectivités locales pour maîtriser leurs dépenses. Elle est assurée par un contrôle des recettes (Richard, 2006) : les régions (anciens comtés) ne peuvent pas lever d'impôt et les municipalités ne peuvent augmenter la part de leurs ressources provenant de la fiscalité. Aussi, le budget des collectivités ne peut s'accroître que par l'évolution des dotations, contrôlée par le Parlement (le recours à l'emprunt n'est pas possible).

Pour des raisons différentes, les états fédérés américains contribuent également davantage aux dépenses des gouvernements locaux en participant notamment au financement de l'éducation par un niveau de dotation accru.

c) Les modalités d'attribution des dotations doivent être adaptées

L'attribution de dotations aux collectivités pour freiner le dynamisme de leur dépense ne va toutefois pas de soi. La théorie économique permet d'attirer l'attention sur certains effets pervers, qui peuvent être toutefois maîtrisés.

⁴⁹¹ En plus d'une contraction des variables d'ajustements traditionnelles (dotations de compensation d'exonérations, crédits dédiés aux dégrèvements compensés par l'État).

En premier lieu, les dotations pourraient déresponsabiliser les collectivités dans leurs décisions de dépense. Une dotation est en effet une ressource moins coûteuse pour les élus que la fiscalité qu'ils prélèvent sur leurs électeurs. L'électeur-contribuable serait « myope » : il encouragerait les élus à dépenser « trop » parce qu'il ne s'apercevrait pas que la dotation est coûteuse pour lui. Elle est pourtant financée par le contribuable national, qui n'est autre que... lui-même (*fly paper effect*⁴⁹², Encadré n° 28).

Si ce constat était avéré, il tendrait seulement à prouver que l'augmentation des dotations n'est pas compensée par une réduction de la pression fiscale à l'initiative des collectivités. L'augmentation des dotations devrait alors être mécaniquement compensée par une réduction des assiettes locales⁴⁹³. Alternativement, le législateur pourrait aussi contraindre le niveau des taux votés, afin qu'ils diminuent mécaniquement après l'augmentation des dotations. Les économistes expliquent toutefois peu cet effet, qui pourrait provenir de biais statistiques importants (Derycke, 1988).

En second lieu, les élus locaux pourraient obtenir des suppléments de dotation, plus facilement qu'ils ne peuvent accroître les impôts locaux. Les autorités locales peuvent en effet avoir suffisamment de moyens de pression au niveau de l'échelon national pour augmenter les dotations qui leur sont octroyées⁴⁹⁴.

Par exemple, Weingast et *alii.* (1981) ont montré que dans un contexte où les dépenses des collectivités seraient financées par des dotations, les entités locales pourraient agir de façon stratégique afin de contourner la contrainte budgétaire imposée par l'État. Dans leur modèle, les organes nationaux sont composés d'élus locaux qui peuvent se mettre d'accord pour que tel ou tel projet local soit financé. Ce faisant, le budget voté (et donc la participation de l'État au financement des dépenses locales) est la conséquence d'un « marchandage politique ». Le financement des collectivités locales par un système de dotations ne donnerait donc que l'illusion de restreindre leurs marges de manœuvre.

⁴⁹² Ce mécanisme est une interprétation possible du fait que les élus dépensent davantage suite à une hausse de dotations que suite à une hausse équivalente du revenu privé des agents (appelé *fly paper effect*).

⁴⁹³ Transferts de bases locales à l'État, par exemple.

⁴⁹⁴ L'argument est également transposable au niveau local : les autorités locales peuvent être aussi sensibles au pouvoir des groupes de pression que ne le sont les autorités nationales. Un fort degré de décentralisation peut renforcer la vulnérabilité des gouvernements locaux vis-à-vis des groupes d'intérêts dans la mesure où les dispositifs de contrôle sont moins développés.

Limiter le cumul des mandats est donc la garantie d'un équilibre des pouvoirs entre échelons locaux et échelon national. Les recommandations de la section précédente assurent également l'indépendance de l'échelon national : des règles d'indexation des dotations permettent de contrôler suffisamment leur évolution⁴⁹⁵.

Enfin, la théorie économique permet de définir un système de dotations qui garantisse la discipline budgétaire. En effet, les modalités d'octroi des dotations influent sur les comportements de dépense des collectivités. Des dotations dites forfaitaires⁴⁹⁶ sont particulièrement adaptées lorsque l'objectif recherché est de maîtriser les dépenses publiques. A l'inverse, les dotations proportionnelles⁴⁹⁷ (ou affectées) stimulent la dépense : elles ne devraient être utilisées que dans les cas où le législateur souhaite orienter la dépense des collectivités. La dotation est alors utilisée pour son effet de levier (Encadré n° 29).

Par ailleurs, Guengant (1988) montre que les collectivités à faible potentiel fiscal sont plus sensibles aux dotations forfaitaires que les collectivités à fort potentiel fiscal. En effet, en réduisant la pression fiscale nécessaire pour financer un niveau donné de dépenses locales, la dotation augmente implicitement le revenu des contribuables. Les collectivités à faible potentiel fiscal sont plus contraintes budgétairement, ce qui les amène à profiter de ce revenu pour financer des dépenses ; les collectivités à fort potentiel fiscal sont en revanche capables de modérer la pression fiscale suite à l'augmentation des dotations. Les dotations forfaitaires ne sont donc pas nécessairement un facteur de maîtrise de la pression fiscale.

⁴⁹⁵ La théorie identifie d'autres risques, qui sont peu pertinents dans le cas français. Les collectivités pourraient par exemple trop dépenser, comptant sur l'État pour éponger leur dette quand elle devient insoutenable.

⁴⁹⁶ Les dotations forfaitaires se traduisent par le versement de montant fixes à la collectivité locale.

⁴⁹⁷ Les dotations proportionnelles permettent à l'État de prendre en charge de façon proportionnelle une partie du coût de production du bien public. Elles réduisent le prix relatif du service public local par rapport aux biens privés (effet de substitution). La subvention proportionnelle peut même inciter la collectivité à dépenser davantage que le montant transféré. Si l'effet de substitution engendré par la réduction du prix du bien public est suffisamment important, l'effet de levier de la subvention proportionnelle peut être important et conduire à une augmentation de l'impôt local. A l'inverse, si l'effet de substitution est faible, la subvention proportionnelle accroît simultanément les dépenses publiques et privées, en entraînant une baisse de la pression fiscale.

Encadré n° 28 : Les différents types de dotations et leur impact sur les dépenses publiques

Il existe plusieurs types de dotation et l'objectif à atteindre doit guider le choix du concours à utiliser. Les dotations peuvent être caractérisées par deux critères principaux.

Le premier est un critère de contingence et traduit l'idée qu'une dotation peut être accordée à condition qu'elle soit utilisée pour un type précis de bien public. Elle est alors qualifiée de subvention « affectée » par opposition aux dotations dites « générales » dont l'utilisation est à la discrétion des entités perceptrices.

La deuxième ligne de démarcation repose sur l'appariement de la dotation aux coûts supportés par les entités locales. Les dotations forfaitaires se traduisent par le versement de montants fixes à la collectivité locale par opposition aux dotations proportionnelles par le biais desquelles l'État prend en charge de façon proportionnelle une partie du coût de production du bien public.

Les dotations lorsqu'elles sont « proportionnelles » (lorsqu'elles dépendent des dépenses engagées par l'entité perceptrice) modifient le prix relatif du bien public et peuvent donc modifier les choix des agents entre bien privé et bien public. De plus, ces mêmes dotations ont un effet sur la dépense plus stimulant que la dotation forfaitaire, car « moins incitatives » en termes de discipline budgétaire. Cet argument est d'ailleurs souvent utilisé (notamment par l'OCDE⁴⁹⁸) pour rappeler que ce type de dotations exerce une pression à la hausse sur les dépenses des collectivités territoriales.

Paradoxalement, la même recommandation peut être faite concernant les dotations forfaitaires. En effet, même si la théorie économique établit qu'une dotation forfaitaire doit avoir sur la dépense le même effet qu'une hausse équivalente du revenu privé des agents⁴⁹⁹ cette conclusion est souvent mise à mal par les études empiriques (effet connu sous le nom de « *flypaper-effect* ») qui trouvent un effet stimulant sur les dépenses locales plus important que ce que prédit la théorie. Ce résultat est pour la France valable à l'échelon communal mais pas départemental (Guengant, 1988⁵⁰⁰). Les dépenses communales constituent, rappelons-le, 44 %, des dépenses des collectivités locales.

2 - Alléger la CVA ou l'impôt foncier en contrepartie d'une augmentation des dotations

L'augmentation des dotations doit permettre de compenser une réduction de la fiscalité locale. Cette section présente des estimations d'impact de différents scénarios de substitution.

⁴⁹⁸ OCDE, 2008 : « Taxes versus grants: on the revenue sources of sub-central governments ».

⁴⁹⁹ Le revenu des agents résidents dans la collectivité est un des déterminant de la demande pour le bien public qui y est fourni.

⁵⁰⁰ Guengant (1988) : « L'influence des subventions sur la demande de services publics locaux », Revue d'économie régionale et urbaine, n° 2.

Sur le plan macroéconomique, la substitution d'une dotation à une réduction de la fiscalité locale s'apparente à une pression fiscale plus élevée sur le contribuable national par rapport au contribuable local.

La direction générale du Trésor et de la politique économique estime qu'un allègement de la cotisation sur la valeur ajoutée permettrait d'améliorer la performance de l'économie française : une réduction du prélèvement sur la valeur ajoutée des entreprises de 1 % du PIB et compensée par une hausse des dotations équivalente augmenterait l'activité de 0,8 %. La CVA pèse en effet à long terme sur le coût du capital des entreprises, ce qui réduit leur investissement⁵⁰¹ alors que la fiscalité « nationale » repose largement sur les ménages.

Encadré n° 29 : Substitution d'impôts nationaux à de la CVA

La direction générale du Trésor et de la politique économique a ainsi simulé différents scénarios pour le présent rapport. Ces évaluations ne tiennent pas compte des effets de discipline budgétaire au niveau local. Elles permettent en revanche d'apprécier les effets distorsifs de long terme des assiettes taxées. Ces simulations reposent sur l'hypothèse que la taxation foncière est très peu inefficace : en particulier, elle n'affecte pas le coût de capital à long terme.

Etant donné le poids prépondérant de la fiscalité foncière, une diminution de la fiscalité locale compensée par une hausse d'un prélèvement national « générique » (au pro rata des différents impôts nationaux) est presque toujours récessive à long terme. Une diminution de 1 % du PIB de la fiscalité locale compensée par une augmentation de 1 % du PIB de la fiscalité nationale conduirait ainsi à réduire l'activité de -0,4 % de façon structurelle (Tableau n°16).

Ces estimations sous-estiment probablement les effets distorsifs de la fiscalité locale en raison de l'hypothèse de l'efficacité du foncier :

- sous ces hypothèses, la substitution de dotations à un allègement de 1 point de PIB de la fiscalité locale réduirait la croissance de 0,4 point et l'emploi de 50 000 salariés ;
- si la taxe foncière des entreprises était pour moitié assimilable à long terme à une taxe sur le capital, l'effet récessif de ce basculement est évalué à 0,2 point de PIB (10 000 emplois perdus) ;
- à titre illustratif, si l'impôt foncier des entreprises était assimilable à une taxe sur les immobilisations en capital des entreprises (ce qui n'est pas réaliste), la substitution ne serait pas récessive. Elle permettrait au contraire de créer 10 000 emplois (Tableau n°17).

⁵⁰¹ Comme indiqué dans la section 2, cet effet est probablement surestimé dans les modèles utilisés pour évaluer l'impact de ce type de scénarios. En effet, il ne peut pas être tenu compte du fait que la CVA est une taxation généralisée des facteurs de production (et non une taxation qui porte spécifiquement sur chacun des facteurs de production au *prorata* de leur part dans la valeur ajoutée au niveau macroéconomique).

D'après le modèle Mésange nouvellement ré-estimé, la taxation des ménages est en moyenne moins distortive à long terme que la taxation des entreprises :

- la substitution **d'impôts sur le revenu** (IR) à la CVA est très bénéfique à la croissance⁵⁰². L'IR présente en effet de bonnes propriétés macroéconomiques parce que cet impôt est à la fois proportionné à la capacité contributive des ménages ; progressif, ce qui amortit l'effet d'une hausse de taxation sur les ménages à revenus modestes qui ont une propension à consommer plus élevée ; et qu'il ne modifie pas le choix des techniques de production par les entreprises ;
- la substitution de **taxe sur la valeur ajoutée** (TVA) à la CVA est également structurellement efficace⁵⁰³. La TVA est une taxation généralisée de la consommation dont les effets sont décrits dans le chapitre II ;
- **l'impôt sur les sociétés** est en revanche moins efficace que la CVA⁵⁰⁴ parce qu'il porte intégralement sur le coût du capital à long terme alors que la CVA ne porte qu'à hauteur de la part de l'excédent brut d'exploitation dans la valeur ajoutée. Ce dernier effet réduit l'efficacité de la substitution mais il reste dilué par les effets bénéfiques des deux substitutions précédentes.

De même, un allègement de la fiscalité locale des entreprises compensé par une hausse des dotations aurait un effet positif sur le PIB. Une telle substitution à hauteur de 1 % du PIB augmenterait l'activité de 0,3 % de PIB à long terme.

Tableau n° 16 : Indicateur d'efficacité d'un allègement de la fiscalité locale remplacé par une hausse des dotations

Réduction de ...	Indicateur d'efficacité
Ensemble de la fiscalité locale	-0,4
Fiscalité locale des entreprises	0,3
Impôts fonciers à la charge des ménages	-0,9
Cotisation locale d'activité	-0,2
Impôts fonciers ménages et entreprises	-0,7
Cotisation sur la valeur ajoutée	0,8

Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique, retraitement CPO

Lecture : L'indicateur d'efficacité correspond à l'effet sur le PIB à long terme sur le montant transféré d'un basculement de 1 % du PIB.

⁵⁰² Une réduction de la CVA compensée par une augmentation d'IR à hauteur de un point du PIB augmenterait le PIB de long terme de 1,12 point.

⁵⁰³ Une réduction de la CVA compensée par une augmentation d'IR à hauteur de un point du PIB augmenterait le PIB de long terme de 1,07 point.

⁵⁰⁴ Une réduction de la CVA compensée par une augmentation d'IS à hauteur de un point du PIB réduirait le PIB de long terme de 0,9 point.

Tableau n° 17 : Impact à long terme de la suppression de la fiscalité locale compensée par une hausse de l'impôt national en fonction des hypothèses retenues sur l'efficacité de l'impôt foncier

Modélisation des impôts fonciers	Foncier non distorsif	Foncier entreprise assimilable à une taxe sur le capital à hauteur de 50 %	Foncier entreprise assimilable à une taxe sur le capital à hauteur de 100 %
PIB en %	-0,4	-0,2	0,0
Emploi salarié (en milliers)	-50	-10	+10
Source	DGTPE (retraitement CPO)	Rapporteurs	Rapporteurs

Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique et CPO. Ces estimations assimilent la taxe d'habitation et les taxes foncières payées par les ménages à un prélèvement sur le revenu des ménages (pas de neutralisation du coin socialo-fiscal) et conduisent donc toutes choses égales par ailleurs à surestimer légèrement les pertes d'efficacité engendré par la fiscalité locale.

B - Scénario du partage d'impôts nationaux

Pour les dépenses locales qui sont contraintes⁵⁰⁵, il est également envisageable de mettre à disposition des assiettes « nationales » pour les collectivités.

1 - Les modalités de mise à disposition de l'assiette

Deux modalités peuvent être conçues :

- les collectivités peuvent se voir attribuer une quote-part d'un impôt national. Dans ce cas, elles n'ont pas le pouvoir de voter les taux qui s'y appliquent. Cette modalité s'apparente à une dotation de l'État pour les collectivités à la nuance près que les collectivités supportent la volatilité des recettes ;
- alternativement, le législateur peut concéder aux collectivités le droit de prélever des centimes additionnels sur une assiette nationale. Elles ont alors le pouvoir de voter un taux additionnel au taux national.

⁵⁰⁵ 74 Md€ en 2008 (éducation, santé, protection sociale), en première approximation, auquel il convient de retrancher les 0,1 point de CSG finançant la CNSA, soit au total 3,8 % du PIB. Evidemment, cette évaluation ne tient pas compte des dotations qui financent implicitement une partie de ces dépenses.

Les centimes additionnels conduisent à créer des effets pervers via l'empilement des taux (concurrence fiscale verticale) décrits dans le premier chapitre. Si une telle solution venait à être retenue, il serait alors nécessaire de coordonner l'action des collectivités territoriales avec les autres acteurs concernés.

En revanche, l'attribution de centimes additionnels se justifierait si les dépenses à financer sont choisies par les collectivités. Un partage de la fiscalité nationale pourrait ainsi être envisagé pour financer les dépenses choisies.

2 - Le choix de l'impôt national à partager

a) Le partage de la recette de TVA entre État et collectivités doit être écarté

Un tel mécanisme a été adopté en Allemagne (pour le financement des Länder et des communes), l'Autriche, la Belgique (pour le financement des communautés), l'Espagne (TVA pour le financement des communes et des provinces), le Portugal ou la République tchèque (au bénéfice des communes et des régions). Le Conseil d'analyse stratégique (2009) considèrerait ainsi qu'une quote-part forfaitaire de la TVA nationale, dont le rendement est particulièrement élevé, pourrait être cédée aux collectivités.

Cette assiette est à long terme relativement peu distorsive d'un point de vue macroéconomique. Il est d'ailleurs souvent envisagé d'augmenter la TVA pour réduire la taxation des facteurs de production (Chapitre II). En particulier, l'impact de « TVA sociales » est régulièrement examiné. Les hausses de TVA créent des risques inflationnistes à court-moyen terme.

L'attribution d'une quote-part de TVA aux collectivités ne devrait donc pas, dans la mesure du possible, s'accompagner d'une hausse de TVA. Cela signifie que le manque à gagner pour l'État d'un transfert de recettes de TVA aux collectivités ne peut qu'être compensé par l'augmentation d'autres impôts nationaux, ce qui opacifie encore l'architecture ou par le transfert de recettes aujourd'hui « locales » à l'État. Autrement dit, ces transferts n'auraient pas d'impact du point de vue des contribuables.

b) Les collectivités pourrait se voir attribuer un impôt ou une quote-part d'impôt répliquant les propriétés de la CSG

Comme la TVA, la CSG bénéficie d'une assiette large qui lui assure un rendement élevé (un point en 2008 permettait de prélever 11,4 Md€).

Bien identifiée comme une cotisation « sociale », elle est notamment légitime pour financer des dépenses sociales, qui sont notamment de la compétence des départements.

Par ailleurs, les départements bénéficient déjà d'une part de CSG (0,1 point) par la CNSA⁵⁰⁶, qui finance l'allocation personnalisée d'autonomie, la prestation de compensation pour les personnes handicapées, le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées.

Il faut noter que la CSG, qui finance en grande partie les régimes sociaux non contributifs (maladie, famille), doit être conservée pour des dépenses sociales dont elle tire sa légitimité. En effet, l'utilisation de la CSG pour d'autres types de dépenses présenterait des risques pour le financement des organismes de sécurité sociale. En effet, elle pourrait conduire à éroder l'acceptabilité de hausses futures de CSG, qui seront probablement nécessaires pour rééquilibrer les comptes sociaux.

Pour éviter ces effets pervers, il pourrait être envisagé de créer une taxe locale sur les revenus ad hoc, qui reposerait sur une assiette large, répliquant les propriétés de la CSG.

Le partage d'une telle assiette peut être décidé selon les deux modalités précédemment évoquées : quote-part ou centimes additionnels. Notons que la solution des centimes additionnels impliquerait nécessairement de choisir une assiette de type CSG. L'IS, l'IR et la TVA ne sont en effet pas de bons candidats :

- l'impôt sur les sociétés est trop volatil pour être attribué aux collectivités. De plus, il pèse trop sur l'investissement des entreprises à long terme pour que cette substitution soit économiquement efficace ;
- le barème de l'impôt sur le revenu contribue à une meilleure répartition des revenus et n'a donc pas vocation à être localisé. Son assiette est de plus étroite et relativement morcelée ;
- le droit communautaire empêche d'autoriser la modulation des taux de TVA entre collectivités.

⁵⁰⁶ Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

3 - Effets macroéconomiques d'un allègement de la fiscalité locale compensé par une hausse de CSG ou de TVA

Des estimations macroéconomiques ont été réalisées par la DGTPE avec des hypothèses similaires à celles retenues pour évaluer l'effet d'une augmentation des dotations⁵⁰⁷. Les résultats sont présentés dans le Tableau n°18.

A long terme, la TVA est moins inefficace que la CSG. En particulier, il ressort qu'il est efficace d'augmenter la TVA pour réduire toute taxe locale payée par les entreprises. Ces substitutions s'apparentent à des « TVA sociales », qui sont relativement efficaces à long terme dans la mesure où une partie de la charge de la taxe est portée par les non-résidents. Toutefois, ces résultats ne présentent l'effet de la mesure qu'à très long terme. A court-moyen terme, la hausse de la TVA peut conduire à une augmentation des prix, qui absorbe rapidement l'amélioration de la compétitivité-prix des entreprises françaises.

La CSG semble moins efficace que la TVA d'un point de vue macroéconomique. Pour autant, elle l'est davantage que l'impôt générique national (cf. section A-2).

La fiscalité locale des entreprises (notamment la cotisation sur la valeur ajoutée) pourrait donc être allégée et compensée par un impôt répliquant les propriétés de la CSG. Les effets macroéconomiques présentés dans le Tableau n°18 peuvent être sous-estimés dans la mesure où les inefficacités de la fiscalité locale des entreprises sont probablement sous-estimées. Il conviendrait toutefois de conserver une fiscalité des entreprises au niveau local.

Tableau n° 18 : Indicateur d'efficacité d'une réduction de la fiscalité locale compensée par une hausse de CSG ou de TVA

Réduction de ...	CSG	TVA
Ensemble de la fiscalité locale	-0,3	-0,1
Fiscalité locale des entreprises	0,3	0,6
Impôts fonciers à la charge des ménages	-0,9	-0,7
Cotisation locale d'activité	-0,1	0,1
Impôts fonciers ménages et entreprises	-0,7	-0,4
Cotisation sur la valeur ajoutée	1,1	1,1

Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique, retraitement CPO

Lecture : L'indicateur d'efficacité correspond à l'effet sur le PIB à long terme sur le montant transféré d'un basculement de 1 % du PIB.

⁵⁰⁷ Minimisation des effets distorsifs des taxes foncières, absence de prise en compte des effets microéconomique de la CVA etc.

Synthèse

L'examen de l'efficacité de la fiscalité locale a emporté deux constats.

Le premier est celui de l'opacité de la structure de la fiscalité locale :

- elle ne permet pas au contribuable de faire le lien entre l'impôt qu'il paie et les bénéfices qu'il retire des services publics ;
- elle ne permet pas de modérer les taux votés par les collectivités.

Le second est celui d'une relative efficacité macroéconomique des impôts prélevés localement :

- la réforme de la taxe professionnelle a levé les obstacles les plus importants à la performance des entreprises ;
- les impôts ciblés sur certains produits, qui ont de bonnes propriétés macroéconomiques, occupent une large part de la fiscalité locale ;
- l'assiette foncière est obsolète, ce qui paradoxalement lui évite de peser sur le potentiel de l'économie à long terme.

Toute réforme visant à restaurer le lien fiscal permettrait donc d'améliorer l'efficacité du financement des collectivités. Elle doit cependant être aménagée pour limiter ses effets distorsifs sur le plan macroéconomique.

Les propositions reposent donc sur deux volets :

- pour financer les dépenses choisies par les collectivités, l'aménagement de l'impôt foncier et le recours accru aux redevances afin de recréer un « lien fiscal » efficace. Les propositions concilient cet objectif microéconomique avec celui de la performance de l'économie nationale ;
- pour financer les dépenses contraintes (dépenses subies par les collectivités), deux scénarios alternatifs : accroître la part des dotations dans le financement des collectivités ou partager avec elles un impôt national.

Les dix recommandations résumées dans le Tableau n°19 ci-dessous visent ainsi à rééquilibrer le financement des collectivités au regard des deux facettes de l'efficacité économique au niveau local.

Tableau n°19 : Propositions

N°	Propositions
1	Développer la tarification des services publics pour alléger la fiscalité locale, quand les conditions de sa mise en œuvre sont réunies En particulier, la tarification des transports pourrait être revue afin d'établir un signal-prix efficace pour l'utilisateur et les entreprises. Le versement transport serait ainsi allégé ; la contribution résiduelle des entreprises pourrait être transformée en un prélèvement sur la valeur ajoutée des entreprises.
2	Transformer les impôts locaux portant sur des produits ciblés, en redevances incitatives En particulier, la redevance sur les ordures ménagères pourrait être rendue plus incitative et se substituer pour une plus large partie à la taxe sur les ordures ménagères.
3	Prélever la rente induite par les biens et services publics locaux par une révision des taxes d'urbanisme L'instauration ou la généralisation de taxes d'urbanisme spécifiques permettraient de prélever une partie des plus-values immobilières imputables aux décisions des collectivités locales.
4	Conserver un équilibre entre entreprises et ménages dans la fiscalité locale
5	Développer la taxation des industries polluantes au niveau local L'instauration d'une taxe sur les activités polluantes au niveau local permettrait de dés-inciter les comportements polluants localisés et de compenser le coût qu'ils génèrent.
6	Réviser la taxation foncière par l'adoption d'une valeur de marché aménagée, qui allège les incidences de la taxe sur le coût du capital La valeur de marché retenue pour la révision de l'assiette foncière doit surpondérer la valeur foncière « pure » (terrains) par rapport au capital immobilier (constructions).
7	Réviser la taxation foncière par l'adoption d'une valeur de marché aménagée, qui module la taxe en fonction des revenus des ménages La révision de l'assiette foncière doit s'accompagner d'une remise à plat du système d'exonérations afin de s'assurer que la nouvelle taxation tienne compte de la capacité contributive des contribuables modestes ⁵⁰⁸ .
8	Clarifier les responsabilités de l'État et des collectivités en matière de dépenses fiscales Les exonérations législatives doivent être réservées à la définition des assiettes fiscales, stables au court du temps. Les exonérations des collectivités doivent être réservées à des politiques spécifiquement locales (ex. aménagement du territoire).
9	Accroître la part des dotations de l'État dans les ressources des collectivités locales L'augmentation des dotations se justifie par l'existence de dépenses contraintes des collectivités. Les règles d'indexation des dotations doivent être proportionnées à l'évolution des dépenses de l'État. Les dotations forfaitaires doivent être privilégiées afin de ne pas inciter les collectivités à la dépense.
10	Attribuer aux collectivités une quote-part d'un impôt sur les revenus à assiette large et dynamique⁵⁰⁹ à hauteur des dépenses sociales Une quote-part d'impôt sur les revenus pourrait être attribuée à hauteur des dépenses contraintes, notamment en matière sociale. Des centimes additionnels prélevés par les collectivités ne se justifieraient pas pour ce type de dépenses.

⁵⁰⁸ Qui ne peuvent pas « monétiser » les plus-values foncières (absence d'effet richesse).

⁵⁰⁹ Impôt répliquant les propriétés de la CSG, par exemple.

**FINANCES LOCALES – ÉLÉMENTS DE
COMPARAISON INTERNATIONALE
(UNION EUROPÉENNE ET OCDE)**

Sommaire

Introduction

I – Si l'organisation des collectivités infra-nationales est diverse, certaines évolutions sont communes

- A. Des structures variées au sein des États européens..... 629
- B. Une tendance commune en faveur du renforcement du poids des communes et du développement de la régionalisation..... 630

II – Les collectivités infra-nationales participent généralement de manière importante à la dépense publique

- A. Les dépenses globales sont le plus souvent importantes..... 631
- B. Les collectivités infra-nationales sont fréquemment un investisseur public de premier ordre..... 637

III – Les ressources des collectivités infra-nationales, en particulier les recettes fiscales, ont été dynamiques jusqu'en 2007

- A. Les ressources infra-nationales connaissent une inflexion depuis 2007..... 640
- B. Les recettes fiscales comptaient, en 2005, pour 47% des ressources infra-nationales..... 642

IV – Les ressources fiscales infra-nationales reposent sur la fiscalité propre et la fiscalité partagée

- A. Les collectivités infra-nationales disposent principalement de l'impôt foncier et, pour certaines, des impôts locaux sur les entreprises et sur le revenu des personnes physiques... 652
- B. La fiscalité partagée, répandue en Europe, pourrait être davantage utilisée en France.... 661

Annexes

- 1. Les collectivités territoriales dans l'Union européenne..... 673
- 2. Les principaux impôts locaux propres..... 676
- 3. Les grands impôts partagés..... 683
- 4. Les récentes réformes fiscales..... 685
- 5. Les modalités de péréquation..... 687

Introduction

La présente étude a pour objectif de présenter des éléments de comparaison internationale en matière de fiscalité locale. Elle privilégie l'analyse des pays membres de l'Union européenne et de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Quelques éléments méthodologiques doivent d'emblée être précisés.

En premier lieu, le terme de collectivités « infra-nationales » est entendu dans cette étude comme englobant à la fois :

- les entités fédérées dans les États fédéraux (états des États-Unis, Provinces au Canada, Länder en Allemagne et en Autriche, Régions en Belgique...) et quasi-fédéraux (Communautés en Espagne et Régions en Italie) ;
- ainsi que le secteur local dans les pays précités et les États unitaires⁵¹⁰.

Le terme « secteur local » sera, pour sa part, utilisé dans son acception globale, synonyme à la terminologie « collectivités territoriales », telle qu'entendue en France.

Sera précisé en conséquence, chaque fois que nécessaire, si les données portent sur le secteur local au sens restreint, ou sur l'ensemble des autorités infra-nationales, voire sur les seuls États fédérés.

En second lieu, cette étude de la fiscalité locale repose sur plusieurs sources de données.

S'agissant des aspects quantitatifs, les éléments cités proviennent de la base de données de l'Office statistique européen *Eurostat* ou sont issues de l'OCDE.

Le décalage dans la production des données constitue l'une des premières difficultés, en particulier en période de crise économique. Par ailleurs, dans la mesure où la comparaison de deux sources statistiques n'est pas totalement satisfaisante sur le plan de la rigueur, les données issues de l'OCDE, généralement plus anciennes que les données

⁵¹⁰ Les sources statistiques utilisées distinguent le secteur local au sens propre et les entités fédérées ; cette analyse séparée s'explique notamment par leurs poids et leurs rôles différents, en termes de dépenses publiques et de dispositifs de financement.

recensées par *Eurostat*, sont précisées séparément pour les pays membres de l'OCDE, n'appartenant pas à l'UE⁵¹¹.

S'agissant des aspects qualitatifs, les études relatives au secteur public « infra-national », sont relativement rares. En effet, les publications de l'UE sont le plus souvent axées sur les finances publiques dans leur ensemble.

L'OCDE, dans le cadre des travaux du réseau sur les relations financières entre niveaux d'administration, développe des analyses sur l'autonomie des collectivités infra-nationales. D'une manière générale, si les données statistiques relatives aux ressources, en particulier fiscales, sont disponibles, le champ des dépenses infra-nationales reste moins documenté.

DEXIA Crédit Local, dans son ouvrage Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, Organisation, compétences et finances, a réalisé une monographie par États membres des ressources infra-nationales, dont les données, portant sur l'année 2005, ont alimenté l'analyse développée ci-après.

En outre, et en particulier s'agissant de l'analyse de l'impact de la crise économique sur les finances territoriales, les données de l'OCDE et du Conseil de l'Europe ont été particulièrement utiles, même si elles ne s'appuient encore que sur des éléments statistiques partiels.

Ces précisions méthodologiques apportées, il ressort qu'aucun modèle dominant n'émerge véritablement en matière de fiscalité locale, voire de finances locales.

L'organisation territoriale, les rôles et les degrés de liberté, d'autonomie des autorités locales varient, selon l'histoire, la taille des pays ou encore des préférences collectives. Chaque spécificité nationale conduit à faire du secteur public local un acteur plus ou moins important, en termes de dépenses et de recettes.

⁵¹¹ Les données *Eurostat* portent sur l'année 2008, alors que celles de l'OCDE relèvent au mieux de 2007. L'absence de données quantitatives pour l'année 2009 au moment de la rédaction de cette étude limite, d'un point de vue purement statistique, l'analyse de l'impact de la crise économique sur les finances infra-nationales.

Le financement des collectivités infra-nationales est également divers. En moyenne, au sein de l'UE, en 2005, il reposait, hors endettement, sur l'impôt à hauteur de 47 %, les dotations et les autres recettes (tarifaires et issues du patrimoine) comptant respectivement pour 37 % et 16 %.

S'agissant de leurs ressources fiscales, les collectivités infra-nationales disposaient, en 2005, d'un pouvoir de taux ou d'assiette sur 27 % d'entre elles, la fiscalité partagée comptant pour 20 %.

En conséquence, la présente étude rappellera, dans un premier temps, de manière rapide, les grandes caractéristiques des collectivités infra-nationales au sein de l'UE (I).

Dans un second temps, elle présentera, d'un point de vue macro-économique, les dépenses des collectivités infra-nationales (II) et leurs ressources (III).

Enfin, dans une dernière partie, la typologie des impôts locaux sera détaillée, en distinguant fiscalité propre et fiscalité partagée. Elle soulignera en particulier les possibilités de développement de cette dernière catégorie de ressources pour les collectivités territoriales en France (IV).

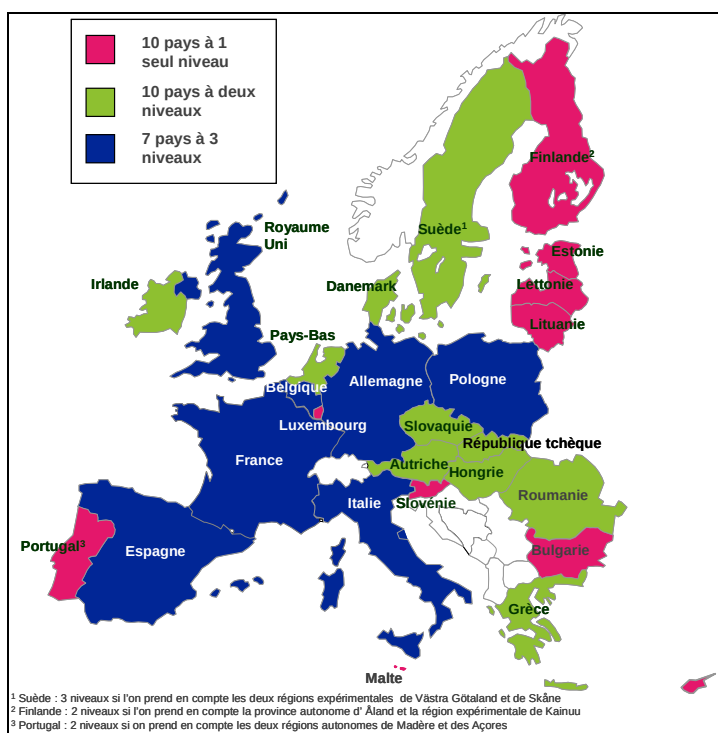
I - Si l'organisation des collectivités infra-nationales est diverse, certaines évolutions sont communes

A - Des structures variées au sein des États européens

En 2009, l'UE comprenait trois États à structure fédérale (Allemagne, Autriche, Belgique), deux États régionalisés à structure quasi-fédérale (Espagne et Italie) ainsi que 22 États à structure unitaire.

Sept États étaient organisés selon trois niveaux infra-nationaux, les 20 autres États se répartissant à parts égales entre simple et double niveaux, comme l'illustre la carte suivante.

Carte n° 1 : Organisation territoriale par niveaux de collectivités infra-nationales dans l'Union européenne



Source : Dexia Crédit Local

Le premier niveau regroupe 90 782 municipalités, dont les quatre cinquièmes situés dans cinq pays : France (40 %), Allemagne (14 %), Espagne et Italie (9 % chacun) et République tchèque (7 %).

1 171 collectivités, de niveau «intermédiaire», dans les grands pays à trois échelons (Espagne, France, Pologne...), ou de niveau « régional » dans les pays à deux échelons (Pays-Bas, Suède, Hongrie, Slovaquie, République tchèque, Autriche...) en constituent le deuxième niveau.

Le troisième niveau comprend 106 collectivités, de nature très variée : régions dans les grands États unitaires (France et Pologne), États fédérés en Allemagne et Belgique, régions dotées d'une relative autonomie et d'un pouvoir législatif propre ou délégué dans les États régionalisés (Espagne, Italie) ou unitaires (Royaume-Uni).

B - Une tendance commune en faveur du renforcement du poids des communes et du développement de la régionalisation

En premier lieu, d'une manière générale, les États cherchent à renforcer la taille démographique des municipalités, afin d'assurer une meilleure gestion des services publics locaux. Ils recourent pour ce faire à deux instruments :

- les fusions de communes : le Danemark a divisé par trois (de 270 à 98) le nombre de communes en 2007 et l'Irlande du Nord envisage de réduire de 26 à 11 le nombre de conseils de districts, après les élections de mai 2011 ;
- la coopération intercommunale, encouragée par des incitations fiscales⁵¹² ou la rationalisation de la carte intercommunale⁵¹³.

En second lieu, la régionalisation est également un phénomène croissant, qu'il s'agisse :

- de renforcer des régions existantes, avec, par exemple, les réformes engagées en 2006, en Allemagne (réforme du fédéralisme) et en Espagne (réforme du statut des autonomies) ;
- de refondre ou créer un niveau régional, comme au Royaume-Uni (dévolution de 1998), en Pologne (1999), en République tchèque (2000) et en Slovaquie (2002) ;

⁵¹² Loi de partage des revenus 2008-2013 en Autriche.

⁵¹³ Réflexion engagée en Belgique.

- d’expérimenter la régionalisation, en Suède⁵¹⁴ ou en Finlande ;
- de planifier (Slovénie⁵¹⁵) ou de débattre (Hongrie, Lituanie et Roumanie⁵¹⁶) de ce mode d’organisation territoriale.

II - Les collectivités infra-nationales participent généralement de manière importante à la dépense publique

A - Les dépenses globales sont le plus souvent importantes

1 - Les dépenses infra-nationales comptent en moyenne pour un tiers des dépenses publiques globales

En 2008, les dépenses du secteur public infra-national européen se sont élevées à 1 990 Md€, soit 15,9 % du PIB ou 34 % des dépenses publiques.

Les cinq plus grands pays de l’UE - Allemagne (24 %), Royaume-Uni, Italie et Espagne (12 % chacune), France (11 %) - en ont réalisé les quatre cinquièmes.

Le poids du secteur public local est toutefois très variable⁵¹⁷, comme l’illustre le graphique suivant.

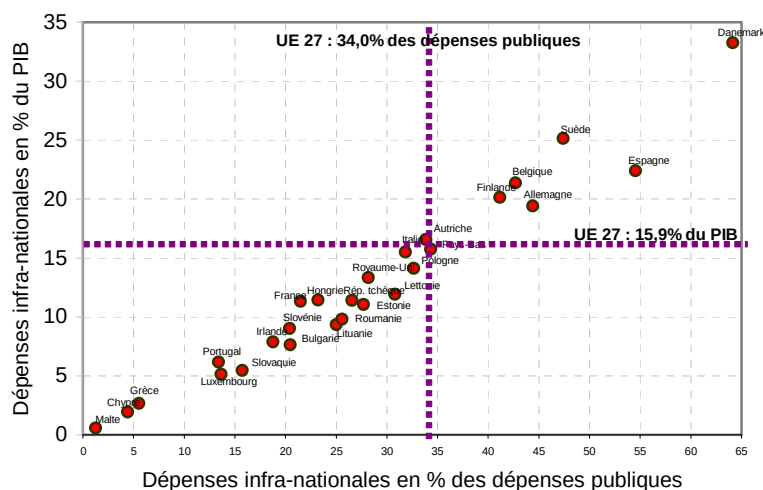
⁵¹⁴ Statut temporaire de région à Västra Götaland et Skåne ; la réforme devrait aboutir à l’extension de la régionalisation à l’ensemble du pays d’ici 2015.

⁵¹⁵ La régionalisation, prévue pour 2009, a été reportée à une date ultérieure, suite au rejet de la réforme par le Parlement au printemps 2008.

⁵¹⁶ La transformation des régions de planification ou des administrations régionales de l’État et la fusion des entités de second niveau pour former des régions de taille supérieure restent débattues.

⁵¹⁷ La prise en charge à des niveaux très différents des diverses catégories de dépenses, en particulier santé, protection sociale et éducation, peut expliquer les écarts constatés (voir point II A 3 suivant).

Graphique n° 1 : Importance économique du secteur public infra-national en 2008



Source : Dexia Crédit Local

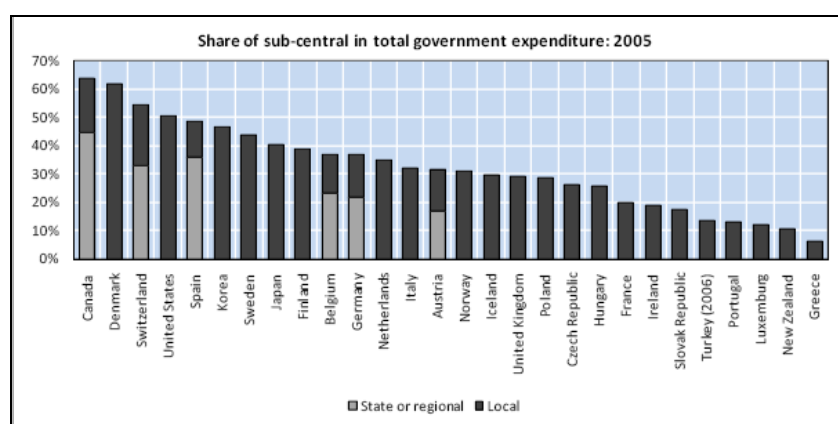
En 2008, c'est au Danemark que le secteur public local est le plus développé, les dépenses locales comptant pour 33 % du PIB et 64 % des dépenses publiques. Ce pays est suivi par la Finlande, la Suède, l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche et les Pays-Bas.

En revanche, Malte, Chypre, la Grèce, le Luxembourg et le Portugal se caractérisent par des dépenses locales plus modestes, inférieures à 7 % du PIB et 15 % des dépenses publiques.

La France pour sa part se situe entre ces deux groupes de pays, avec des dépenses locales à hauteur 220,6 Md€, représentant 21,5 % des dépenses publiques et comptant pour 11,3 % du PIB. Elle partage cette position intermédiaire avec le Royaume-Uni, l'Irlande et les États membres qui ont rejoint l'UE depuis 2004, dont les dépenses publiques infra-nationales comptent pour 7 % à 13 % du PIB et pour 17 % à 32 % des dépenses publiques.

Au sein de l'OCDE⁵¹⁸, si en moyenne, les dépenses des collectivités infra-nationales s'établissent à un tiers des dépenses publiques de 1995 à 2005, les situations sont également très disparates : ce ratio s'échelonne de moins de 10 % (Nouvelle-Zélande) à près de 70 % (Canada).

Graphique n° 2 : Part des dépenses des collectivités infra-nationales dans les dépenses publiques (moyenne 1995-2005)



Note: Données non consolidées. Données non disponibles pour la période 1995-2005 pour les pays suivants : Corée (2000-05), Hongrie (2001-05), Pologne (2002-05), Nouvelle-Zélande (2003-05), Slovaquie (2003-04). Pour les États-Unis, la comptabilité nationale ne fournit pas de distinction entre États fédérés et gouvernements locaux.

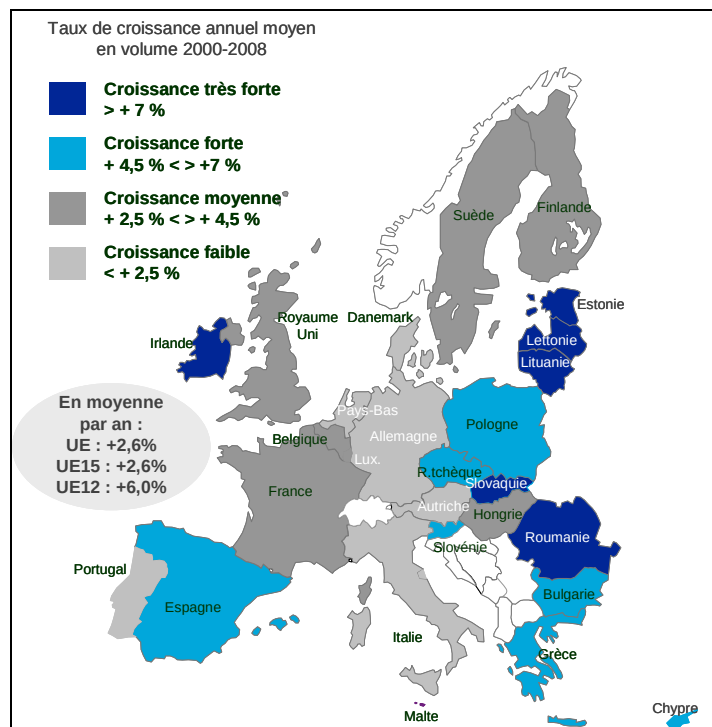
Source : OCDE

Par ailleurs, si les États fédéraux et régionaux présentent en moyenne un ratio supérieur à cette moyenne, seuls le Danemark et deux pays fédéraux (Canada et États-Unis) franchissent le seuil de 50 %.

2 - Les dépenses des collectivités infra-nationales sont dynamiques

Sur la période 2000-2008, l'évolution des dépenses infra-nationales (2,6 %) et locales (3,4 %) a été en moyenne annuelle plus rapide que celle du PIB (2 %) et de l'ensemble des dépenses publiques (2,4 %), traduisant le rôle croissant du secteur public local en Europe.

⁵¹⁸ OCDE, "The spending power of sub-central government : a pilot study", Economics Department, working paper n° 705, par Steffen Bach, Hansjörg Blöchliger et Dominik Wallau, en date du 3 juillet 2009.

Carte n° 2 : Dépenses totales du secteur public infra-national

Source : Dexia Crédit Local

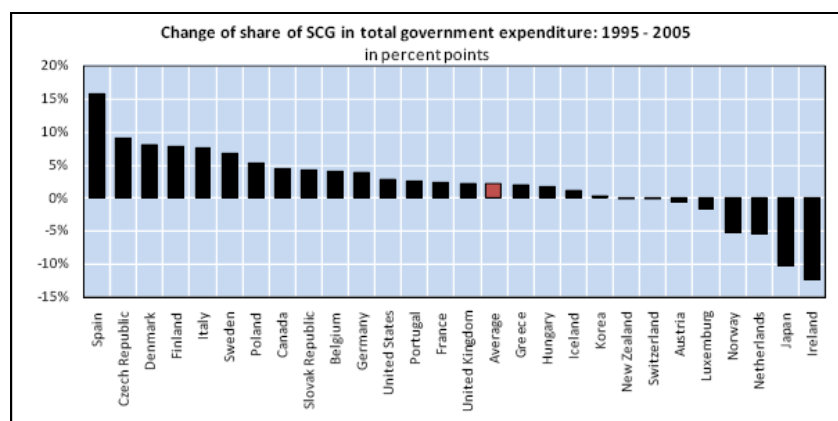
La croissance des dépenses a été par ailleurs beaucoup plus dynamique dans les États membres ayant rejoint l'UE depuis 2004 (6 %) que dans les États de l'UE 15 (2,6 %).

Cette tendance générale à la hausse est confirmée au sein de l'OCDE, la part des dépenses infra-nationales ayant crû de deux points entre 1955 et 2005.

Seuls l'Irlande, le Japon, les Pays-Bas et la Norvège ne se sont pas inscrits dans ce mouvement. Cette hausse a été en revanche, dans la plupart des pays de l'OCDE, régulière et forte, proche voire supérieure à 10 % en République tchèque, Finlande, Pologne, Slovaquie ou Espagne.

Les pays fédéraux ont par ailleurs connu des hausses plus significatives que les pays unitaires, transférant davantage de dépenses aux États fédérés ou aux régions qu'aux collectivités de premier niveau.

Graphique n° 3 : Evolution de la part des dépenses infra-nationales dans les dépenses publiques de 1995 à 2005 (en pourcentage)



Source : OCDE

En fin de période, en 2008, alors que la croissance économique marque le pas (0,7 %), les dépenses restent dynamiques dans l'ensemble des États membres (3,4 %), notamment en Lituanie, au Luxembourg, en Bulgarie, Slovénie et Pologne, où elles ont crû de 10 %. En revanche, elles ont diminué en volume en Hongrie, à Malte et en Slovaquie.

En 2009, les politiques contra-cycliques mises en place dans plusieurs États (Autriche, Belgique, Canada, Japon, Suisse notamment) devraient maintenir le niveau des dépenses. Dans le sens inverse, les dépenses des États américains, en raison des règles budgétaires appliquées, devraient avoir un caractère pro-cyclique.

Par ailleurs, selon le Conseil de l'Europe⁵¹⁹, les autorités locales polonaises ont vu leurs dépenses d'action sociale augmenter de 13 % dès mars 2009 (20 % pour les communes rurales) ; ce taux a été de 28,6 % en milieu d'année en Slovaquie et de 67 % en année pleine en Estonie.

En raison du décalage entre le début de la crise et son impact sur l'emploi, ces dépenses sont a priori amenées à perdurer en 2010.

⁵¹⁹ Comité européen sur la démocratie locale et régionale, rapport sur « L'impact de la crise économique sur les autorités locales ». D'une manière générale, les éléments relatifs à l'impact de la crise économique sur les dépenses et recettes infra-nationales proviennent de la même source.

3 - Les dépenses d'éducation, de protection sociale et de santé ont un poids important dans les budgets locaux européens

Les collectivités locales européennes consacrent en général plus de la moitié de leur budget à trois domaines d'action : éducation, protection sociale et santé⁵²⁰.

En 2007, les dépenses d'éducation étaient prépondérantes (21 %) dans l'ensemble des pays européens. Particulièrement importantes en Europe centrale et orientale, elles oscillaient entre 29 % (Pologne) et 40 % (Estonie). Les collectivités locales, responsables des équipements, y rémunèrent également le personnel enseignant primaire et secondaire. Les collectivités britanniques - où l'enseignement est fortement décentralisé - et les trois pays du Benelux consacraient également entre 25 % et 32 % de leurs budgets à l'éducation en 2007.

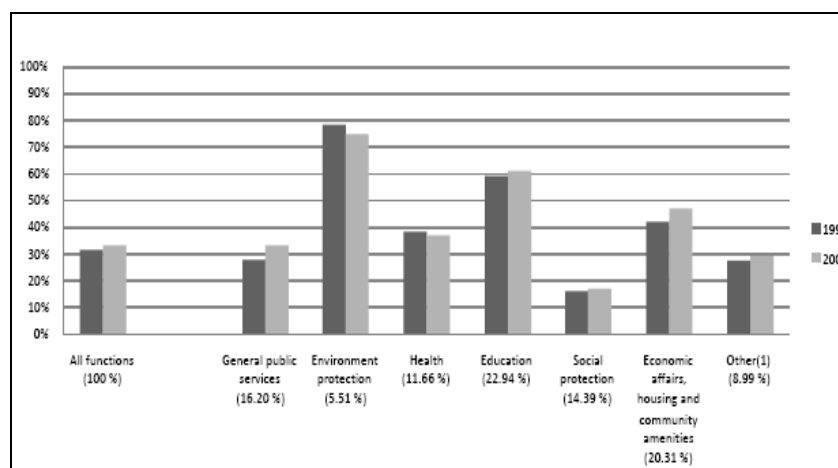
Les dépenses de protection sociale (19 %) constituaient un important poste de dépenses dans les trois pays nordiques (54 % pour le Danemark) et au Royaume-Uni (32 %). Au sein de l'OCDE, la moyenne était également de l'ordre de 20 %, avec des divergences fortes entre la Turquie (5 %) et la Nouvelle-Zélande ou la Norvège (où elle dépassait 25 %).

Le poids des dépenses de santé, en progression par rapport à 2005 (12,9 % contre 10,4 %), se situait à un niveau beaucoup plus élevé dans les pays où les collectivités régionales sont chargées, en totalité ou en partie, de la gestion des hôpitaux publics, ou lorsque les municipalités sont très impliquées dans ces domaines. Il a atteint 45 % en Italie, 25 % en Espagne, 22 % en Autriche et oscillait entre 22 % et 29 % dans les trois pays nordiques en 2007. Dans les États membres ayant rejoint l'UE depuis 2004, ces dépenses étaient moindres, sauf en Lituanie (21 %), Pologne (15 %) et Hongrie (15 %) où les collectivités locales gèrent des services et des infrastructures de santé.

Au sein de l'OCDE, de 1995 à 2005, dans les domaines d'intervention partagée traditionnellement entre État et collectivités territoriales, les ratios de dépenses ont crû en moyenne faiblement (éducation), voire ont légèrement diminué (santé).

⁵²⁰ Selon les données fournies par Dexia Crédit Local, « L'Europe locale et régionale, chiffres clés 2008, édition 2009/2010 ».

Graphique n° 4 : Évolution des dépenses locales entre 1995 et 2005 par type de dépenses



Note : Les pourcentages indiqués entre crochets correspondent à la part de la fonction concernée assumée par les collectivités infra-nationales dans l'ensemble des dépenses publiques en 2005.

Source : OCDE

Les dépenses de protection sociale ont peu augmenté, relevant le plus souvent de l'État central. En revanche, les dépenses liées à la fourniture de services publics « de base » et au développement économique ont connu les augmentations les plus fortes.

B - Les collectivités infra-nationales sont fréquemment un investisseur public de premier ordre

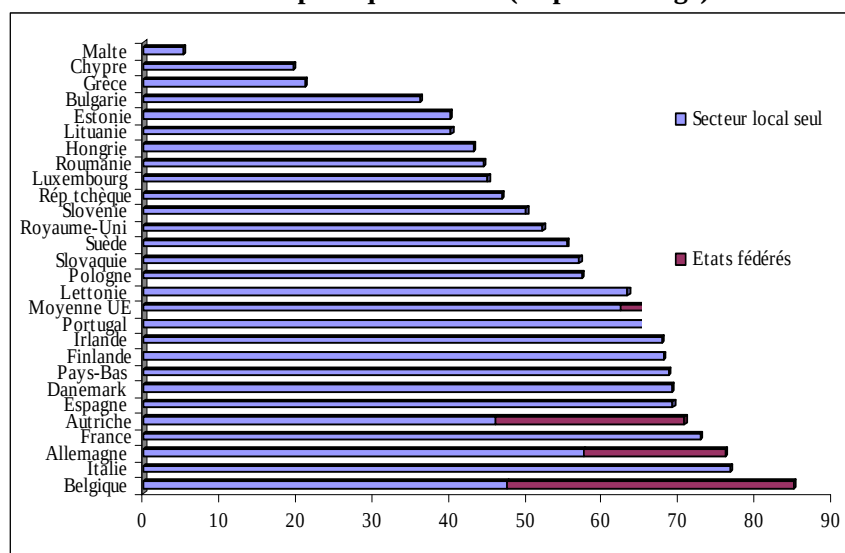
1 - En moyenne, en 2008, les collectivités locales européennes ont compté pour deux tiers des investissements publics

En 2008, l'investissement public infra-national au sein de l'UE a atteint 217,3 Md€, soit 1,7 % du PIB.

Les cinq plus grands États en ont réalisé près de 70 %. La France arrive au premier rang avec 20,9 % (45,4 Md€), suivie de l'Espagne (13,3 %), de l'Allemagne (13,1 %), de l'Italie (12,3 %) et du Royaume-Uni (9,9 %).

En moyenne, le secteur public infra-national a réalisé deux tiers (65,4 %) de la formation brute de capital fixe (FBCF) publique, ce ratio s'échelonnant de 5,3 % à Malte à 84,9 % en Belgique.

Graphique n° 5 : Proportion de l'investissement public infra-national dans la FBCF publique en 2008 (en pourcentage)



Source : Eurostat

Ce ratio, de l'ordre de 70 % dans les pays les plus décentralisés (Italie, Espagne, Pays-Bas, Danemark, Finlande), dépasse largement ce seuil dans les pays fédéraux. De même, dans des pays plus centralisés, comme l'Irlande, le Portugal ou la France, les collectivités infra-nationales ont réalisé entre 67,8 % et 72,8 % de l'investissement public.

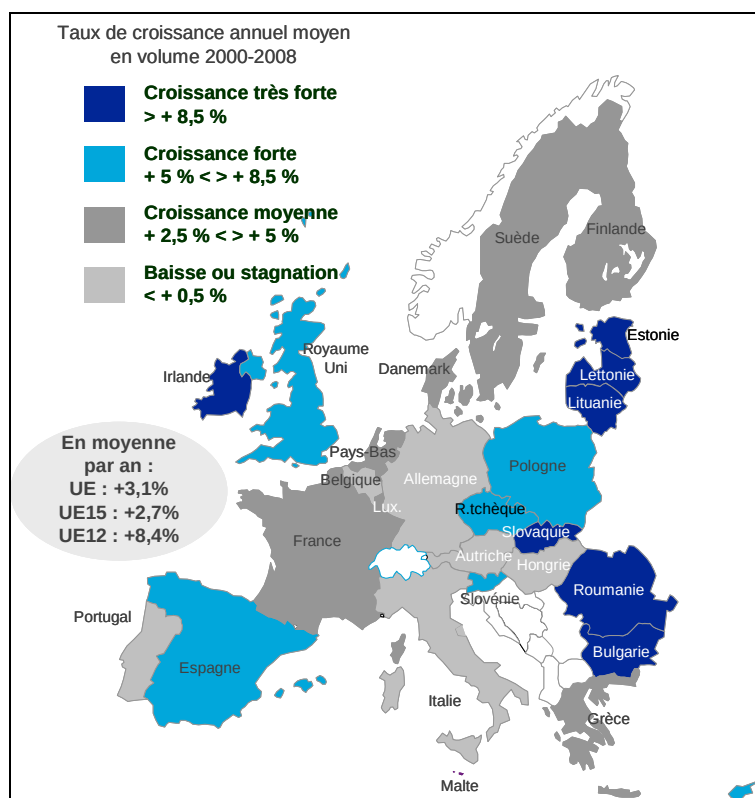
Par ailleurs, si la part de l'investissement dans les budgets locaux est de 11 % en moyenne, elle atteint des niveaux très élevés en Irlande (45,2 %), au Luxembourg (31,2 %) ou au Portugal (24 %). Ce taux dépasse 20 % dans la plupart des États membres ayant rejoint l'UE depuis 2004. Dans ces pays, les collectivités locales sont davantage des investisseurs que des gestionnaires de services publics. Dans le sens contraire, il ne dépasse pas 10 % dans les pays nordiques, les pays fédéraux ou le Royaume-Uni.

2 - Les dépenses d'investissement, dynamiques depuis 2000, risquent d'être malmenées par la crise économique

De 2000 à 2008, les dépenses d'investissement réalisées par les collectivités locales (3,4 %) ou infra-nationales (3,1 %) ont crû à un rythme supérieur à celui du PIB (2 %), contribuant à la croissance de la FBCF publique (4 %).

Pour autant, cette croissance a été moindre au sein de l'UE 15 (2,6 %), en comparaison du rythme constaté dans les États membres ayant rejoint l'UE depuis 2004 (6 %).

Carte n° 3 : Investissement du secteur public infra-national



Source : Dexia Crédit Local

Ces évolutions s'expliquent, outre les causes structurelles (décentralisation, besoins des populations, rattrapage dans les États membres ayant rejoint l'UE depuis 2004...), par des événements plus conjoncturels :

- évolution des revenus infra-nationaux (dans ces derniers et en Allemagne) ;
- impact de la politique de cohésion ;
- règles de discipline budgétaire maintenues ou renforcées (Italie, Belgique, Hongrie notamment) ;
- et impact du cycle électoral.

L'impact de la crise économique est plus difficile à analyser. Le Conseil de l'Europe recense, pour sa part, certaines mesures de soutien en faveur de l'investissement infra-national, notamment en Autriche, Allemagne, Grèce, Norvège et Espagne. Dans ce dernier pays, le Fonds pour l'investissement local a été doté de 8 Md€ et 5 Md€ pour les années 2009 et 2010, afin de soutenir les projets urbains nouveaux, d'un montant minimum de 5 M€.

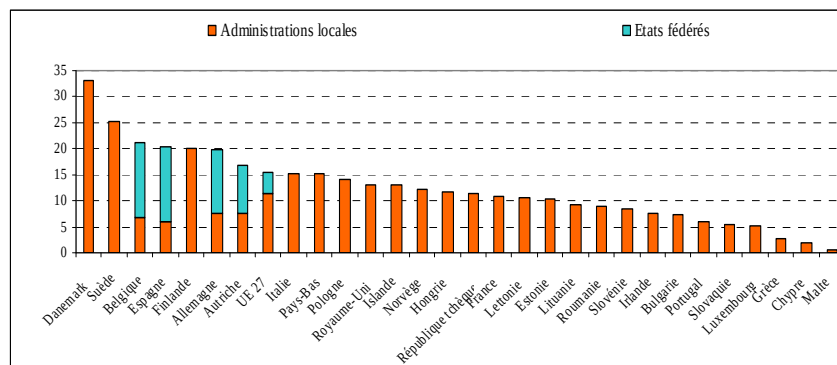
III - Les ressources des collectivités infra-nationales, en particulier les recettes fiscales, ont été dynamiques jusqu'en 2007

A - Les ressources infra-nationales connaissent une inflexion depuis 2007

En 2008, les recettes du secteur public infra-national (1 952 Md€) et local (1 572 Md€) comptaient pour 15,6 % et 12,6 % du PIB.

Elles représentaient respectivement 35 % et 28,2 % des recettes publiques totales pour les collectivités infra-nationales et le secteur local.

Graphique n° 6 : Recettes du secteur local rapportées au PIB en 2008

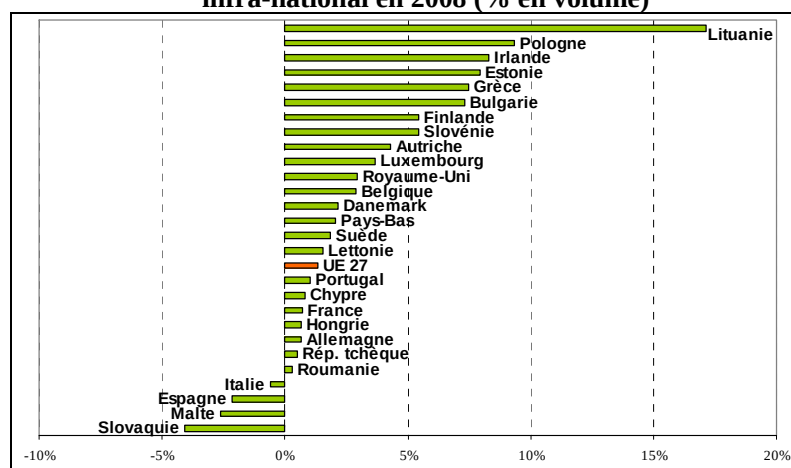


Source : Eurostat

Après une hausse annuelle moyenne de 2,5 % de 2000 à 2007, les recettes des collectivités infra-nationales n'ont crû que de 1,3 % en 2008.

Dix pays ont même connu en 2008 une hausse inférieure ou égale à 1 %, voire une régression de leurs ressources (Espagne, Italie, Malte et Slovaquie). A contrario, les recettes fiscales augmentaient encore de 3,8 % en 2007.

**Graphique n° 7 : Evolution des recettes du secteur public
infra-national en 2008 (% en volume)**



Source : Dexia Crédit Local

De 2000 à 2007, l'amélioration de la conjoncture économique et de la situation générale des finances publiques nationales a permis aux collectivités infra-nationales de voir leur revenus augmenter, que ce soit directement (meilleures rentrées fiscales, tarifaires ou liées à l'activité économique) ou indirectement (hausse de transferts en provenance de l'administration centrale).

En particulier, les États membres ayant rejoint l'UE depuis 2004, notamment la Bulgarie (2003), la Slovaquie (2005), la Roumanie (2006) et la Slovaquie (2007) ont mené des politiques de décentralisation fiscale : création d'impôts locaux propres, redistribution d'impôts nationaux, augmentation régulière de la part de fiscalité nationale allouée au secteur local, compensations financières en accompagnement des transferts de compétences. L'accès aux fonds structurels et de cohésion a également contribué à l'accroissement des ressources locales.

En revanche, il est très probable que, dans les années 2009 et 2010, les collectivités infra-nationales enregistreront une baisse importante de leurs recettes, en particulier pour celles adossées à des flux économiques.

L'impact de la crise économique est en effet intervenu de manière différente entre États. Le Conseil de l'Europe distingue à cet égard :

- les pays comme les États baltes, où la récession a été dès 2008 rapide et l'impact sur les finances locales sévère : les revenus locaux devraient diminuer de 16 % et 23 % en Estonie et Lettonie ;

- les pays, nordiques en particulier, pour lesquels la diminution significative des revenus, a été compensée par des dotations en hausse ;
- les États du sud-est de l'Europe (Bulgarie notamment), où la crise économique, arrivée plus tard, a permis en 2008 une croissance encore importante des recettes locales ;
- les pays où l'impact est plus tardif et plus faible : en Pologne, si le PIB et les ressources locales continuaient à croître au premier trimestre 2009 (respectivement de 1,9 et 4,7 %), ils ont chuté de 0,4 % au second semestre.

B - Les recettes fiscales comptaient, en 2005, pour 47 % des ressources infra-nationales

1 - Très dynamiques de 2002 à 2007, les recettes fiscales marquent le pas depuis 2008

En 2008, au sein de l'UE, les recettes fiscales infra-nationales s'élevaient à 832 Md€, soit 6,7 % du PIB (511 Md€ et 4,1 % du PIB pour le secteur local).

Si ce ratio est particulièrement élevé en Suède (plus de 16 %) et au Danemark (12,3 %), il ne dépasse 1 % du PIB en Bulgarie, en Irlande, à Chypre, en Grèce ou à Malte.

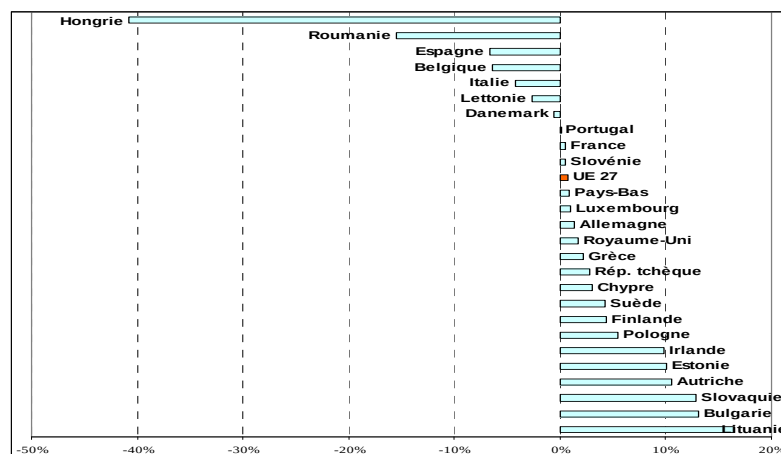
Les recettes fiscales infra-nationales ont compté pour près du quart (24,8 %) des recettes fiscales publiques (15,2 % pour le niveau local).

Les pays de l'UE 15 rassemblaient plus de 95 % des recettes fiscales, en particulier l'Allemagne (36 %), l'Espagne (14 %), l'Italie (12 %), la France (11 %) et la Suède (6 %).

Comme pour les ressources infra-nationales dans leur ensemble, l'année 2007 marque une inflexion pour les recettes fiscales. L'augmentation constatée en 2007 (3,2 % en volume) était en effet inférieure à la moyenne annuelle 2002-2007 (3,7 %) et surtout à celle de l'année 2006, année de forte croissance (5,3 %). Cet infléchissement, encore plus marqué pour le niveau local (2,3 %), concerne davantage l'UE 15.

L'année 2008 a confirmé cette tendance, la croissance des recettes fiscales n'étant plus que de 0,8 % en volume, avec un effondrement des recettes fiscales en Hongrie (-40,8 %), en Roumanie (-15,5 %) et une forte diminution en Espagne (-6,6 %) et en Belgique (-6,4 %).

**Graphique n° 8 : Croissance des recettes fiscales en volume en 2008
(en pourcentage)**



Source : Données Dexia Crédit Local

L'infléchissement a été plus fort en moyenne dans les États membres ayant rejoint l'UE depuis 2004 (-1,1 %) en moyenne que dans les pays de l'UE 15 (-0,2 %). Dans ces derniers, seules l'Irlande (9,8 %) et l'Autriche (10,5 %) ont connu une croissance significative de leurs recettes fiscales.

Cette évolution s'explique pour partie par la structure des recettes fiscales infra-nationales, la sensibilité au retournement économique étant décroissante pour les taxes foncières, les impôts assis sur le revenu des personnes physiques, le chiffre d'affaires (CA) et les bénéfices.

Ainsi, le Conseil de l'Europe fait état d'une faible réactivité des taxes foncières au sein de l'UE, précisant qu'au Royaume-Uni, les revenus liés ont augmenté de plus de 1 Md£ par an depuis 2006 ; a contrario, certaines villes américaines, qui font varier la taxe foncière en fonction d'indices du marché immobilier, ont connu des pertes fiscales sérieuses, comme Washington DC (-20 %). Les droits de mutation sur les ventes d'immeubles ont également très fortement chuté en France, en Espagne (-40 % en 2008) et en Bulgarie⁵²¹.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, la Pologne a d'ores et déjà choisi de diminuer son taux d'imposition maximale pour soutenir la consommation, de 40 % à 32 % et les premières tranches d'imposition ont

⁵²¹ Sur les cinq premiers mois de l'année 2009, le montant perçu ne comptait que pour 40 % du montant 2008 sur la même période.

été révisées à la hausse en Hongrie, diminuant mécaniquement les parts versées aux collectivités infra-nationales.

S'agissant des impôts locaux sur les entreprises, les municipalités tchèques ont identifié dès mars 2009 une baisse de 11,6 % de la part qui leur revient, leurs homologues finlandaises anticipant pour l'année 2009 une réduction de 22,3 %. Les régions polonaises ont pour leur part reçu au titre du premier semestre 2009 une part d'impôt en retrait de 15,7 %.

2 - Les recettes fiscales ne constituent qu'une partie des ressources locales

a) Les recettes fiscales constituent un peu moins de la moitié des ressources locales

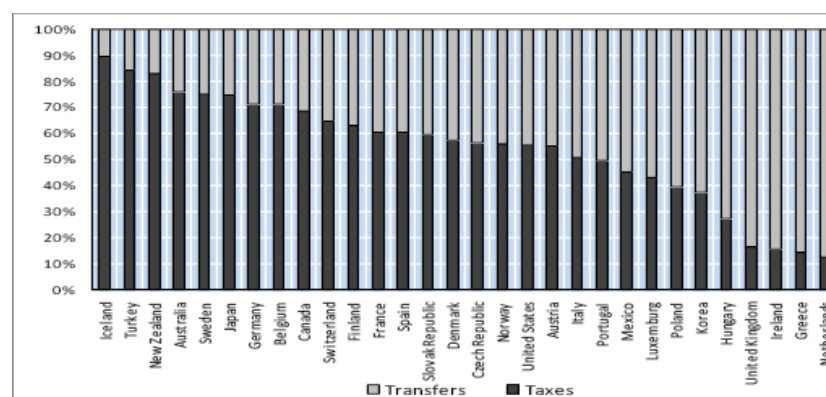
Dexia Crédit Local a établi qu'en 2005, les recettes⁵²² hors emprunts des collectivités infra-nationales se sont élevées à 1 690 Md€, se répartissant de la manière suivante :

- 245 Md€ de revenus (16 % en moyenne des recettes infra-nationales), au titre de la gestion du patrimoine local et de la facturation des services publics locaux ;
- 750 Md€ de recettes fiscales (47 % des recettes infra-nationales) ;
- 585 Md€ (37 % des ressources) au titre de dotations et subventions accordées par l'État central, ou de transferts en provenance de l'UE ou d'autres niveaux de collectivités infra-nationales.

⁵²² A titre méthodologique, il importe de rappeler que les frontières entre ressources sont parfois difficiles à établir, notamment entre recette fiscale et recette d'exploitation ou entre recettes fiscales propres, partagées et dotations, nécessitant parfois des retraitements. Dans le cadre de sa monographie, Dexia Crédit Local précise avoir opéré des retraitements pour les données du Luxembourg dans le premier cas. Dans le second, l'établissement a considéré que relevaient des recettes fiscales propres tous les impôts locaux ainsi que toutes les taxes locales votées de manière additionnelle à un impôt national partagé. Les impôts nationaux dont le produit est réparti entre l'État et un ou plusieurs niveaux de collectivités infra-nationales, sans que ces dernières puissent fixer un taux additionnel, n'ont pas été considérés comme des recettes fiscales propres mais, le plus souvent comme des ressources fiscales partagées, voire des dotations.

Dans le même sens, si les travaux de l'OCDE⁵²³ ne portent que sur la répartition entre recettes fiscales et dotations, ils soulignent la diversité des clés de répartition des ressources infra-nationales. Ainsi, les collectivités locales sont majoritairement financées par l'impôt en Islande (90 %), en Turquie et en Nouvelle-Zélande (à plus de 80 %) ou en Australie, Suède et Japon (à plus de 70 %). En sens inverse, la fiscalité ne constitue que 13 % des ressources locales aux Pays-Bas, ce ratio ne dépassant également pas 20 % en Grèce, Irlande ou au Royaume-Uni.

Graphique n° 9 : Répartition des ressources des collectivités infra-nationales entre impôts et dotations en 2005 (en pourcentage)

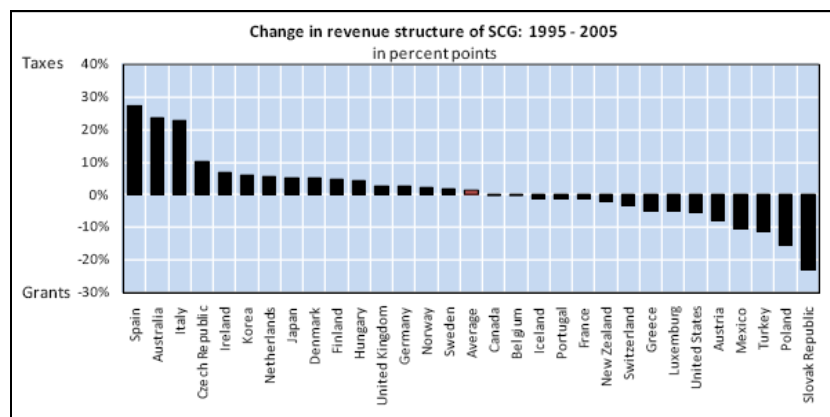


Source : OCDE

Cette répartition est restée stable entre 1995 et 2005 : elle n'a évolué significativement que dans quelques pays, à la hausse en Espagne, Australie, Italie et à la baisse au Mexique, en Pologne et en Slovaquie.

⁵²³ OCDE "Taxes or grants : what revenue source for sub-central government?", Economics Department, working paper n° 706, par Hansjörg Blöchlinger and Oliver Petzold, en date du 3 juillet 2009.

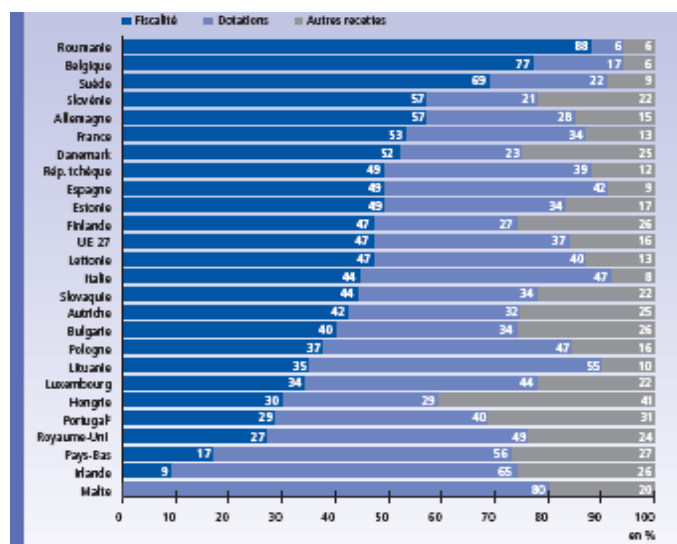
Graphique n° 10 : Modification de la répartition des ressources des collectivités infra-nationales entre 1995 et 2005



Source : OCDE

Au sein de l'UE, la composition des ressources des collectivités infra-nationales est très diverse, comme l'établit Dexia Crédit Local pour l'année 2005.

Graphique n° 11 : Recettes des collectivités infra-nationales dans l'UE en 2005 ¹



Source : monographies Dexia.

¹ Les données pour la Grèce et Chypre n'apparaissent pas du fait de l'absence de distinction entre la fiscalité et les recettes liées aux prestations de services. Ce bloc de recettes représente 32 % des recettes des collectivités locales grecques et 57 % de celles de Chypre.

² Pour le Portugal, les données concernent les seules municipalités.

Source : DEXIA Editions, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, Organisation, compétences et finances*

La fiscalité locale, inexistante à Malte, représente de 9 % (Irlande) à 87 % (Roumanie) des ressources des collectivités infra-nationales.

En sens inverse, les dotations représentent de 6 % (Roumanie) à 80 % (Malte) du financement local. Elles constituent plus de 40 % des ressources infra-nationales dans onze États membres, en particulier à Malte, en Irlande, aux Pays-Bas, en Lituanie et au Royaume-Uni.

Les autres recettes forment un apport compris entre 6 % (Belgique) et 41 % (Hongrie).

La France, pour sa part, se caractérise par une part de fiscalité locale supérieure de 6 points à la moyenne européenne, écart compensé à parts égales par un moindre poids des dotations et autres recettes.

Tableau n° 1 : Écart à la moyenne européenne des ressources des collectivités territoriales françaises (en pourcentage)

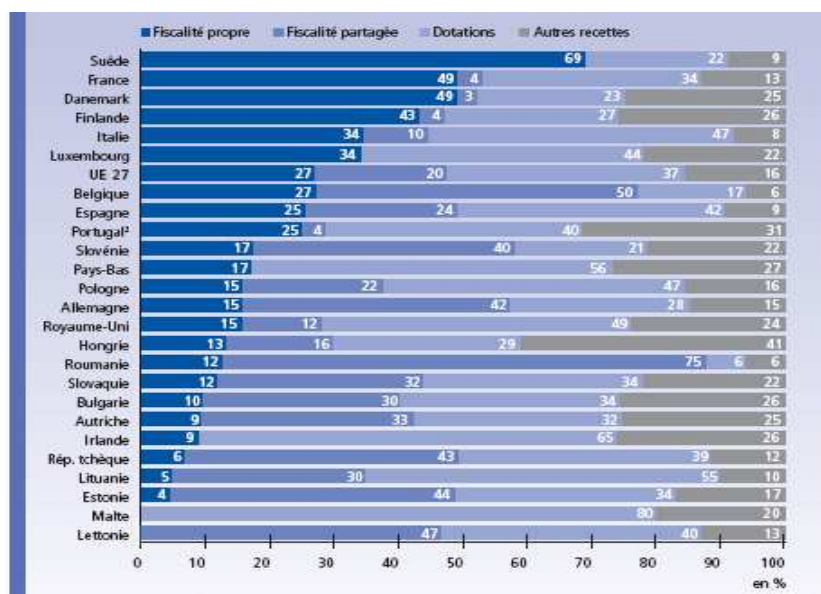
2005	France	Union européenne	Ecart à la moyenne
Fiscalité	53	47	6
Dotations	34	37	-3
Autres recettes	13	16	-3
Total	100	100	0

Seules les collectivités infra-nationales roumaines, belges, suédoises, slovènes et allemandes disposent d'une part plus importante de fiscalité au sein de leur budget.

b) La fiscalité propre est plus importante que la fiscalité partagée

Dexia Crédit Local a également établi, qu'en 2005, la fiscalité propre (27 %) représentait une source de revenus pour les collectivités infra-nationales supérieure à ceux liés à la fiscalité partagée (20 %).

Graphique n° 12 : Recettes des collectivités infra-nationales dans l'UE en 2005 ¹



Source : monographies Dexia.

¹ Les données pour la Grèce et Chypre n'apparaissent pas du fait de l'absence de distinction entre la fiscalité et les recettes liées aux prestations de services. Ce bloc de recettes représente 32 % des recettes des collectivités locales grecques et 57 % de celles de Chypre.

² Pour le Portugal, les données concernent les seules municipalités.

Source : DEXIA Editions, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, Organisation, compétences et finances*

Sont considérés comme des ressources fiscales propres les impôts sur lesquels les collectivités disposent d'une certaine marge de manœuvre sur les taux et/ou les bases.

En 2005, la **fiscalité propre** (425 Md€) représentait 57 % des recettes fiscales, 27 % de l'ensemble des recettes des collectivités infra-nationales et 15 % des recettes fiscales publiques totales.

Présente dans toute l'UE, à l'exception de la Lettonie et de Malte, le poids de la fiscalité propre est variable, de 100 % des recettes fiscales dans quatre pays (Suède, Luxembourg, Pays-Bas, Irlande) à moins de 15 % en Roumanie, Lituanie, République tchèque et Estonie.

La **fiscalité partagée** repose sur deux schémas principaux :

- l’application par les collectivités à un impôt d’État d’un taux local additionnel, avec des marges de manœuvre plus ou moins grandes⁵²⁴ ;
- le bénéfice d’une fraction du produit fiscal d’un impôt, reversé selon un mécanisme de répartition, négocié avec plus ou moins de liberté avec l’administration centrale par les collectivités bénéficiaires.

Davantage présente dans les États fédéraux, régionalisés et les États membres ayant rejoint l’UE depuis 2004, la fiscalité partagée a généré en 2005 des recettes de l’ordre de 325 Md€, soit 20 % des recettes totales ou 43 % des recettes fiscales infra-nationales.

Une combinaison des deux systèmes est bien évidemment possible, et est observée en particulier en Italie et en Espagne.

Pour sa part, en 2005, la France octroyait aux collectivités territoriales essentiellement des recettes fiscales propres (49 %), l’écart à la moyenne étant de 22 points. Dans le sens inverse, la fiscalité partagée ne représentait que 4 % des ressources des collectivités territoriales, creusant un écart avec la moyenne européenne de 16 points.

Tableau n° 2 : Écart à la moyenne européenne des ressources des collectivités territoriales françaises (en pourcentage)

2005	France	Union européenne	Ecart à la moyenne
Fiscalité propre	49	27	22
Fiscalité partagée	4	20	-16
Total des recettes fiscales	53	47	-6

La montée en puissance de la fiscalité transférée depuis cette date modifie quelque peu ce constat, le ratio précité atteignant 6,5 % en 2008.

L’analyse qui en découle est développée au point IV B 2.

⁵²⁴ Liberté totale de fixer les taux ou surtaxe locale arrêtée par l’État, possibilité d’agir sur les bases et d’accorder des exonérations. Selon le degré de liberté des collectivités, de tels impôts peuvent toutefois être considérés comme propres.

c) Les modalités de financement sont liées pour partie à l'organisation territoriale

Dans les États unitaires, la fiscalité locale comptait en 2005 pour 43 % des recettes. La fiscalité propre bénéficiait le plus souvent aux communes alors que les collectivités de niveaux supérieurs sont davantage financées par des impôts partagés.

Dans les pays fédéraux, la fiscalité bénéficie davantage aux entités fédérées, comptant pour 90 % des ressources des communautés et régions belges et 70 % de celles des Länder allemands.

Les entités fédérées sont majoritairement financées par des impôts partagés (de 80 % en Belgique à 94 % en Autriche). Les communes bénéficient en revanche davantage d'impôts locaux propres, lesquels représentent en moyenne 60 % des ressources fiscales et 24 % des ressources totales.

Tableau n° 3 : Recettes fiscales par type et niveau de collectivité ¹

		RECETTES FISCALES EN % DES RECETTES TOTALES	RECETTES FISCALES PROPRIES EN % DES RECETTES FISCALES	RECETTES FISCALES PROPRIES EN % DES RECETTES TOTALES
PAYS FÉDÉRAUX				
Belgique	États fédérés	90	20	18
	Provinces	50	100	50
	Communes	46	100	46
Allemagne	États fédérés	70	16	11
	Districts ruraux et villes-districts	négligeables	100	négligeables
	Communes	44	61	27
Autriche	États fédérés	35	6	2
	Vienne	45	23	10
	Communes	52	37	19
PAYS UNITAIRES À TROIS NIVEAUX				
Pologne ²	Régions	56	-	-
	Comtés	14	-	-
	Communes	40	48	19

Source : monographies Dexis.

¹ Hors Malte (absence de fiscalité locale), Grèce et Chypre (fiscalité et autres revenus étant indifférenciés).

² Les données pour les comtés comprennent les villes à statut de comté.

		RECETTES FISCALES EN % DES RECETTES TOTALES	RECETTES FISCALES PROPRIES EN % DES RECETTES FISCALES	RECETTES FISCALES PROPRIES EN % DES RECETTES TOTALES
Italie	Régions	45	77	34
	Provinces	40	91	37
	Communes	44	77	34
Espagne ¹	Communautés autonomes	52	35	18
	Provinces	(67)	(95)	(64)
	Communes	33	95	31
France	Régions	38	90	35
	Départements	63	82	52
	Communes	52	100	52
Royaume-Uni ⁴	Autorités locales	27	54	15
PAYS UNITAIRES À DEUX NIVEAUX				
Rép. tchèque	Régions	35	négligeables	négligeables
	Communes	56	17	10
Suède	Conseils de comtés	70	100	70
	Communes	69	100	69
Hongrie ²	Comtés	20	(50)	(10)
	Communes	32	44	14
Slovaquie	Régions	48	24	12
	Communes	43	27	12
Danemark	Comtés	57	96	55
	Communes	50	92	46
Lettonie	Districts	-	-	-
	Communes	47	-	-
Irlande	Régions	-	-	-
	Communes	9	100	9
Pays-Bas	Provinces	24	100	24
	Communes	17	100	17
Portugal	Communes	29	87	25
Roumanie ³	Collectivités locales	88	14	12
PAYS UNITAIRES À UN NIVEAU				
Bulgarie	Communes	40	24	10
Finlande	Communes	47	92	43
Luxembourg	Communes	34	100	34
Lituanie	Communes	35	14	5
Estonie	Communes	49	9	4
Slovénie	Communes	57	30	17

¹ Les revenus fiscaux des provinces sont négligeables, à l'exception de ceux des provinces du Pays Basque.

² Pas de données pour les gouvernements des nations dévolues. Les données concernent l'ensemble des autorités locales.

³ Les comtés n'ont pas le droit de lever des impôts propres, mis à part le comté de Budapest en tant que ville.

⁴ Données non disponibles par niveau de collectivité locale.

Source : DEXIA Editions, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, Organisation, compétences et finances*

Ces différentes modalités de financement sont également relevées au sein des États de l'OCDE⁵²⁵, les entités fédérées bénéficiant davantage de fiscalité partagée, alors que la fiscalité propre est une ressource plus fréquente des collectivités locales.

⁵²⁵ OCDE, Publication spéciale « Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales », issue de l'ouvrage *Statistiques des recettes publiques, 1965-2007*, édition 2008.

IV - Les ressources fiscales infra-nationales reposent sur la fiscalité propre et la fiscalité partagée

A - Les collectivités infra-nationales disposent principalement de l'impôt foncier et, pour certaines, des impôts locaux sur les entreprises et sur le revenu des personnes physiques

Selon l'OCDE, un « bon » impôt local est assis sur des bases non-mobiles, réparties de manière relativement équitable entre collectivités ; il ne doit par ailleurs être, ni redistributif, ni sensible à la conjoncture économique.

Dans cette optique, le financement des collectivités infra-nationales devrait reposer principalement sur les taxes foncières ; l'IRPP, les taxes sur la consommation et le bénéfice des entreprises ne répondent pas à l'ensemble des caractéristiques précitées.

Dans les faits, si les ressources infra-nationales sont très diverses⁵²⁶, l'impôt foncier, l'impôt local sur les entreprises et l'IRPP sont les trois impôts locaux les plus répandus au sein de l'UE.

1 - L'impôt foncier est le plus fréquent

Présent dans 24 États membres de l'UE, l'impôt foncier existe également en Suisse, aux États-Unis et en Australie.

Presque exclusivement communal, il est également levé par les entités fédérées et provinces en Belgique et bénéficie à l'ensemble des collectivités territoriales en France.

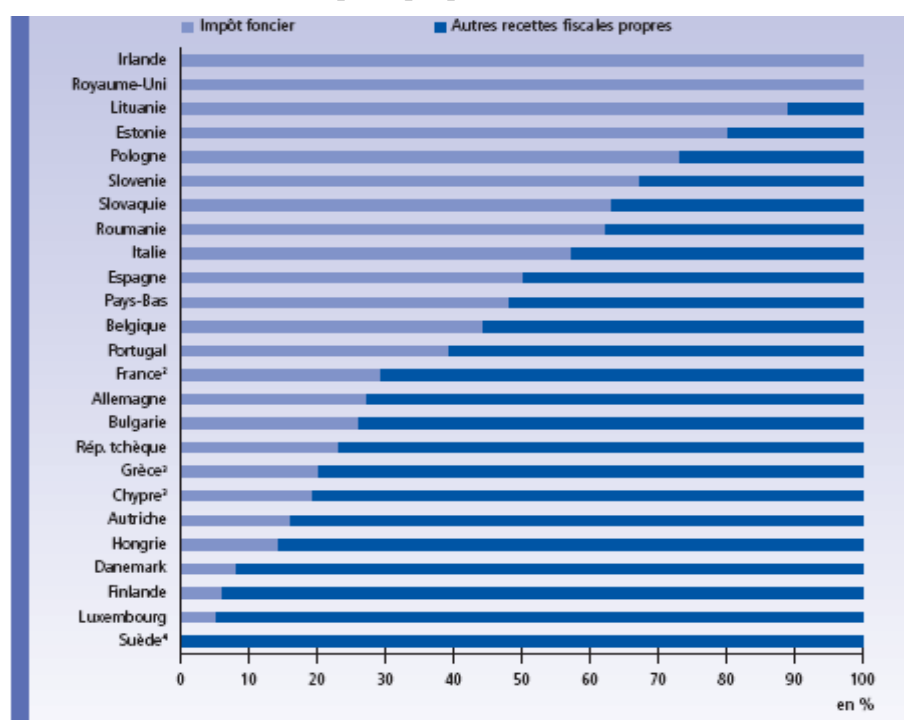
Acquitté le plus souvent à la fois par les personnes physiques (propriétaires et parfois occupants) et les entreprises, il porte sur les propriétés bâties (TFPB) et/ou non bâties (TFPNB).

Son produit était estimé à environ 90 Md€ en 2005, soit 12 % des recettes fiscales infra-nationales et 21 % de la fiscalité propre des collectivités en bénéficiant.

⁵²⁶ La possibilité en Belgique, Allemagne ou Espagne, pour les collectivités infra-nationales de créer de nouveaux impôts locaux, accroît cette diversité.

Il représente même plus de 40 % des ressources fiscales communales en Belgique, Irlande, Italie, Pays-Bas, Espagne et au Royaume-Uni, voire près de la moitié aux Pays-Bas et en Espagne. Il apporte l'essentiel des ressources fiscales propres aux collectivités locales en Estonie, Lituanie, Pologne, Slovénie et Slovaquie, voire la totalité en Irlande et au Royaume-Uni, comme l'illustre le graphique ci-après.

Graphique n° 13 : Part de l'impôt foncier dans les recettes fiscales municipales propres en 2005



Source : monographies Dexia.

¹ Pas de fiscalité locale à Malte. En Lettonie, il n'y pas de fiscalité locale propre. La taxe foncière est un impôt d'État reversé à 100 % aux communes qui n'ont aucune latitude sur le taux ou les bases.

² France : le chiffre dépend de la définition retenue. La taxe foncière peut inclure l'ensemble des "Quatre Vieilles" car toutes font référence à la propriété (intégralement ou partiellement). Le chiffre qui figure sur le graphique découle d'une définition restrictive c'est-à-dire qu'ont été retenues uniquement la taxe sur le foncier bâti et celle sur le foncier non bâti (la taxe professionnelle et la taxe d'habitation ont donc été exclues).

³ Grèce et Chypre : données Eurostat.

⁴ Suède : à partir de 2008, la taxe foncière, qui était un impôt d'État, deviendra un impôt local propre.

Source : DEXIA Editions, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, Organisation, compétences et finances*

S'agissant des taux, les collectivités disposent généralement de marges de manœuvre importantes mais encadrées : institution de taux plafonds, fixation à l'intérieur de fourchettes définies par l'État, règles de lien entre les taux des différents impôts locaux, évolution normée de ces derniers...

Les collectivités infra-nationales peuvent également agir sur la base d'imposition (Pologne, Italie) et assurent pour certaines le recouvrement de cet impôt (Länder en Allemagne, Communautés autonomes en Espagne, Luxembourg).

La détermination de l'assiette d'imposition repose pour sa part sur deux méthodes principales.

La première retient la superficie ou surface utile des biens, notamment en Grèce, en Hongrie, en Pologne, en République tchèque (TFPB) et en Slovaquie.

La seconde estime la valeur des propriétés, qu'il s'agisse de :

- la valeur vénale en Allemagne (TFPNB) et en Autriche, au Danemark, en Espagne, en Finlande (TFPNB), en Lituanie (TFPNB), au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Portugal (TFPB), en République tchèque (TFPNB), au Royaume-Uni⁵²⁷ et en Slovaquie ;
- la valeur locative en Allemagne (TFPB), en Belgique, en France, en Italie, en Irlande, au Portugal (TFPNB) et au Royaume-Uni⁵²⁸.

Les difficultés de détermination des valeurs de marché (insuffisance des outils) ou locatives (périodicité de la révision des bases, prises en compte des flux de revenus générés par les biens immobiliers) sont partagées au sein de l'UE.

Ainsi, la dernière revalorisation générale des bases est intervenue en Allemagne en 1964 pour les Länder de l'Ouest et en 1935 pour les Länder de l'Est. Elle a eu lieu en 1941 au Luxembourg, en 1973 en Autriche et 1981 en Belgique⁵²⁹.

La révision est plus régulière en Espagne⁵³⁰, avec une périodicité maximale de 10 ans et au Royaume-Uni (cinq ans). Elle est même annuelle au Portugal, en Irlande et aux Pays-Bas.

Pour sa part, la France pourrait utilement s'inspirer de la pratique britannique.

⁵²⁷ Business rates au Royaume-Uni et district rates pour les particuliers en Irlande du Nord.

⁵²⁸ Council Tax en Angleterre, Ecosse et Pays de Galles ainsi que district rates pour les entreprises en Irlande du Nord.

⁵²⁹ L'absence de réévaluation est compensée dans une certaine mesure par une indexation annuelle des revenus cadastraux appliquée depuis 1991.

⁵³⁰ Si la procédure d'évaluation foncière n'intervient pas simultanément à l'ensemble du territoire espagnol, des évaluations affectent au cas par cas et périodiquement chaque commune.

Le Finance Act de 1991 a en effet arrêté le principe d'une évaluation quinquennale, la précédente révision datant de 1973 pour les impôts fonciers frappant les entreprises (*Business rates*). Si elle a entraîné d'importants transferts de charge fiscale entre secteurs industriels, elle a été menée à terme.

La dernière révision, qui s'appliquera à compter d'avril 2010⁵³¹, a été réalisée par une agence nationale (« Valuation Office Revenue »), en charge également de la tenue des bases d'imposition des biens des particuliers soumis à la *Council Tax*.

Dans ce cas, la date de référence est l'année 2003 pour le Pays de Galles et 1991 pour l'Angleterre⁵³². La valeur vénale des biens concernés⁵³³ est exprimée en livres constantes, ce qui neutralise l'effet des variations des prix intervenues entre l'année de référence et l'année courante sur le marché immobilier, au moyen de coefficients correcteurs déduits de l'évolution de l'indice des prix des marchés immobiliers locaux.

Le barème retenu était le suivant en 2006 en Angleterre.

Tableau n° 4 : Barème de la *Council Tax* en Angleterre (2006)

Tranche de barème	Valeur vénale (en £ constants 1991)	Ratio	Cotisation forfaitaire annuelle en £ (moyenne de l'ensemble des <i>Councils</i> britanniques)
A	Moins de 40 000	6/9	845
B	40 000-52 000	7/9	986
C	52 000-68 000	8/9	1 127
D	68 000-88 000	9/9	1 268
E	88 000-120 000	11/9	1 550
F	120 000-160 000	13/9	1 832
G	160 000-320 000	15/9	2 113
H	Plus de 320 000	18/9	2 536

D : Les *Councils* déterminent le montant de la taxe pour la bande D, centrale dans le barème. Le reste du tarif en découle, suivant les ratios nationaux.

Source : Direction de la législation fiscale

⁵³¹ Elle concerne 1,7 million de biens en Angleterre et 100 000 biens pour le Pays de Galles.

⁵³² Avec une mise en application respective au 1^{er} avril 2005 et 1993.

⁵³³ Soit 23 et 1,3 millions de locaux en Angleterre et au Pays de Galles.

Au regard de la problématique de la révision des assiettes des impôts fonciers, il importe de rappeler :

- l'annonce par le Gouvernement d'une révision des valeurs locatives, probablement dans un premier temps des locaux commerciaux ;
- ainsi que la proposition du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur, d'une révision tous les six ans.

2 - L'impôt local sur les activités économiques est présent dans une dizaine d'États européens

Présent dans une dizaine de pays européens, aux États-Unis, en Suisse et au Canada notamment, l'impôt local sur les activités économiques, a un poids particulièrement significatif en France, en Allemagne, en Italie et au Luxembourg. Il s'agit même du premier impôt local propre pour ces trois derniers pays.

Principalement communal, l'impôt local sur les activités économiques est également perçu en Espagne par les provinces et en France par l'ensemble des collectivités territoriales. En revanche, en Italie, l'impôt régional sur les activités productives (*IRAP*) ne relève que des régions. En Allemagne, levé par les municipalités, l'impôt est reversé pour partie aux Länder et à l'État fédéral (Bund).

Son assiette, très diverse, est généralement définie par l'État central. Elle porte par exemple sur la masse salariale (Autriche), le nombre d'employés (Chypre), le bénéfice (Luxembourg), la valeur ajoutée (Italie) ou encore la puissance électrique (Espagne).

Pour leur part, à l'exception de l'Autriche et de Chypre, les collectivités infra-nationales disposent de marges de manœuvre sur les taux, toutefois encadrées.

Contesté, y compris devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)⁵³⁴, l'impôt local sur les activités économiques a fait l'objet de réformes, dans le sens d'un allègement de son poids pour les entreprises.

⁵³⁴ La compatibilité des impôts italien et hongrois avec le régime de la TVA a été portée devant cette juridiction (respectivement affaire C-475/03, 3 octobre 2006, Banca popolare di Cremona et affaires jointes C-283/06 et C-312/06, 11 octobre 2007). Ces impositions ont été déclarées conformes au droit communautaire.

En Allemagne, l'assiette de la *Gewerbesteuer* a été révisée plusieurs fois : la part salariale, facultative, a été supprimée en 1979, et en 1998 l'actif net a été exclu de l'assiette taxable. Seul demeure imposable le bénéfice. En 2004, la réforme a réduit la part reversée par les communes à l'État fédéral et aux Länder, de 28 % à 20 %, augmentant d'autant leurs recettes fiscales.

En Espagne, la réforme de l'*Impuesto sobre actividades economicas (IAE)*, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2003, a exonéré de fait 80 % des redevables, la taxe n'étant plus due par les entreprises ou sociétés au chiffre d'affaires inférieur à 1 M€.

Au Royaume-Uni, le *Business rate*, impôt foncier sur les terrains et les bâtiments des entreprises, a été tellement réformé qu'il est aujourd'hui considéré comme relevant de la fiscalité partagée, voire d'une dotation. S'il alimente toujours les budgets locaux, son assiette et son taux relèvent de la compétence nationale et sont uniformes sur l'ensemble du territoire. La répartition du produit fiscal est opérée non plus en fonction des bases mais selon la population de la collectivité bénéficiaire (district ou comté).

Issu de la réforme de 1998, l'IRAP est aujourd'hui contesté pour différentes raisons : jugé préjudiciable à l'emploi en raison de la prise en compte de la masse salariale dans son assiette, il est également considéré comme aisément fraudable. Par ailleurs, la possibilité pour les régions de voter un taux dans la limite d'un point autour du taux pivot (4,25 %), supprimée depuis, était source de concurrence fiscale. Enfin, l'IRAP ne répond pas au principe d'équivalence : payée par les entreprises, il finance des dépenses sociales. Pour ces raisons, le Gouvernement italien envisage sa suppression, objectif de long terme inscrit dans la loi, mais se heurte à des difficultés, budgétaires notamment.

En France, la suppression de la taxe professionnelle au profit de la cotisation économique territoriale (CET) par la loi de finances pour 2010, s'inscrit dans cette tendance générale d'allègement de la charge fiscale des entreprises.

3 - L'impôt sur le revenu des personnes physiques est également une ressource propre des collectivités infra-nationales

L'impôt local sur le revenu des ménages côtoie l'impôt national en Finlande, en Suède et au Danemark ou prend la forme d'une taxe additionnelle en Belgique (centimes additionnels sur l'IRPP) et en Italie (*addizionale IRE*).

Principale recette fiscale des collectivités locales, voire principale ressource dans les pays nordiques, il repose sur la même assiette que

l'impôt national et est recouvré par l'État à travers une retenue à la source. Si les collectivités bénéficient d'une liberté de taux totale, le gel des taux, intervenu en 2002 au Danemark, ne permet une augmentation individuelle que si celle-ci est compensée par une baisse des taux d'autres collectivités.

Le poids de cet impôt dans les ressources totales est moindre en Italie (de 3 à 4 %) et en Belgique (16 %). En Belgique, si le taux moyen en 2005 était de 7,3 % au niveau national, les disparités entre communes étaient importantes. En Italie, les taux, encadrés, ont été gelés à plusieurs reprises, de 2003 à 2006.

En Bulgarie, depuis 2008, l'imposition forfaitaire libératoire de l'impôt sur le revenu de certains entrepreneurs individuels (petits commerçants, artisans) est devenue locale.

Aux États-Unis, l'impôt local sur le revenu des personnes physiques est très fréquent : seuls sept États n'y recourent pas. Dans le sens inverse, de nombreuses villes et certains comtés financent leurs budgets par cette imposition. Si l'assiette est en général identique à celle déterminée au niveau fédéral, les abattements et barèmes varient toutefois fortement d'un État à un autre.

En Suisse, l'IRPP est la principale ressource fiscale des cantons et communes, avec des législations fiscales différentes tant dans la détermination de la base d'imposition que des barèmes appliqués.

4 - Les collectivités disposent d'autres impôts locaux, généralement plus marginaux en termes de rendement budgétaire

De nombreuses autres impositions locales propres existent, le plus souvent indirectes. Quatre grandes catégories peuvent être relevées.

En premier lieu, le produit des droits de mutation, est affecté aux collectivités infra-nationales, qu'il s'agisse de mutations :

- à titre gratuit (donations et successions), en Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne, Grèce, Pologne et Slovaquie ;
- ou à titre onéreux (transactions immobilières), en Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Hongrie, Portugal et Slovaquie.

En second lieu, de nombreuses taxes à assiette environnementale peuvent être recensées, comme :

- les taxes sur les carburants (Autriche, Espagne, Italie, France et Portugal) ;

- les péages urbains (Berlin, Cologne et Hanovre en Allemagne, Londres, Milan, Stockholm) ;
- les taxes sur l'électricité (Autriche, Belgique, Espagne, France et Italie).

Génèrent également des recettes fiscales :

- le traitement des déchets ménagers, comme la taxe sur les résidus radioactifs et sur les résidus dangereux dans certaines communautés espagnoles (Andalousie) ou la taxe sur la mise en décharge des déchets solides en Italie ;
- l'assainissement et la distribution d'eau (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne et Italie).

Les véhicules automobiles font également l'objet de nombreuses impositions locales, qu'il s'agisse de taxes :

- de circulation, dues à intervalle régulier (Belgique, Bulgarie, Espagne, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Roumanie) ;
- dues ponctuellement au moment de l'achat du véhicule ou de l'immatriculation (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Italie et Portugal) ;
- sur les primes d'assurance (Autriche, France et Italie) ;
- ou enfin de l'eurovignette (taxe sur les poids lourds) en Belgique.

Enfin, de nombreuses autres impositions sont mises à contribution :

- taxes sur le tabac (Autriche, Espagne, Portugal) ou l'alcool (Allemagne, Autriche et Espagne) ;
- taxe sur les primes d'assurance en Allemagne, Autriche, Espagne et Italie ;
- taxes sur les loteries et paris (Allemagne, Belgique, Espagne, Lettonie, Luxembourg et Suisse), taxe sur les machines à sous (Belgique, Pologne, Espagne - Communauté de Madrid, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie et Suisse) ;
- taxes sur la publicité en Autriche, Belgique, France, Italie et République tchèque ;
- taxes sur les chiens en Allemagne, Autriche, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, République tchèque, Slovaquie et Suisse ;

- taxes sur les spectacles en Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, France, Portugal et Suisse ;
- impôt sur le patrimoine des ménages en Espagne ;
- taxe sur les résidences secondaires en Allemagne et en Autriche ;
- taxes sur les réserves privées de chasse et de pêche en Allemagne, en Autriche et en Espagne ;
- taxe de séjour en Allemagne, en Autriche, en France, en Hongrie, en Pologne⁵³⁵, en Roumanie, en République tchèque⁵³⁶, en Slovaquie et en Suisse ;
- taxe sur le port et la détention d’armes au Portugal ;
- taxes sur d’autres assiettes (taxe sur les distributeurs automatiques en Slovaquie ou sur les distributeurs automatiques de billets et de carburants en Belgique).

Généralement, les collectivités bénéficiaires (principalement les communes) disposent sur les recettes précitées d’une relative liberté en matière de taux, souvent encadrée dans une fourchette.

Le poids de ces recettes, souvent faible, peut ne pas être négligeable, comme à Chypre pour la taxe sur la collecte des déchets, ou en Grèce pour la taxe sur les déchets et le nettoyage des rues, au Portugal au titre des impôts sur les transactions immobilières et sur les véhicules ou en Italie pour la taxe sur les permis de construire.

La France se distingue par ailleurs par la taxe d’habitation au sein de l’UE. En effet, s’il existe des impôts locaux dus en raison de l’occupation des biens, en tenant compte le cas échéant des revenus des occupants (Council Tax et district rates au Royaume-Uni, « taxes locales des particuliers » au Japon, impôt sur la location d’une propriété non résidentielle aux Pays-Bas⁵³⁷), ils ne se cumulent pas à une taxe foncière, due au titre de la propriété du bien.

Les taxes sur les ventes, aux États-Unis, prélevées par la plupart des États fédérés, parfois par les municipalités, les comtés et certaines agences locales, ont apporté près d’un tiers des ressources infra-nationales en 2007. S’appliquant uniquement au stade du consommateur final sur les ventes et les prestations, elles se différencient d’une taxe en cascade type TVA.

⁵³⁵ Seulement dans les régions touristiques.

⁵³⁶ Pour certains établissements tels les spas.

⁵³⁷ L’impôt sur la location d’une propriété résidentielle a été supprimé en 2006.

L'Australie pour sa part recourt à une taxe sur les salaires (*payroll tax*). Due par l'employeur, perçue par l'administration des États Fédérés, son taux et ses conditions d'exigibilité varient selon les États, la taille de l'entreprise et la masse salariale.

Au regard de ces diverses taxes, la France met déjà à disposition des collectivités territoriales un certain nombre des ressources précitées, comme les droits de mutation à titre onéreux ou la taxe sur les cartes grises... De nouvelles recettes diverses, si elles ne sont pas à exclure, ne pourraient être que marginales en masse financière.

En revanche, l'impact de la révision des assiettes cadastrales sur lesquelles repose la taxe d'habitation, voire la réforme globale de cet impôt, ne serait pas neutre pour les finances locales.

Enfin, tant une taxe sur les ventes qu'une taxe sur les salaires sont à exclure. La première est difficilement envisageable au regard du droit communautaire. La seconde déstabiliserait les petites collectivités locales, encourageant les salariés à vivre dans des circonscriptions aux taux d'imposition élevés et aux services de bonne qualité mais à travailler dans les circonscriptions ayant de faibles taux d'imposition.

B - La fiscalité partagée, répandue en Europe, pourrait être davantage utilisée en France

1 - Au sein de l'Union européenne, la fiscalité partagée est très répandue

a) Les États membres partagent principalement l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les sociétés et la TVA

Très répandus en Europe, les systèmes de fiscalité partagée existent dans vingt pays. A contrario, Chypre, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, Malte et la Suède ne connaissent pas cette modalité de financement local.

En 2005, la fiscalité partagée a apporté aux collectivités infra-nationales 324 Md€, ou 20 % de leurs recettes totales et 43 % de leurs recettes fiscales.

Les impôts concernés, le plus souvent à fort rendement, sont l'IRPP (quinze pays), l'impôt sur les sociétés (IS) (neuf pays) et la TVA (six pays).

Les clés de répartition sont définies, selon les États, par la Constitution, par les lois organiques pluriannuelles ou les lois annuelles de finances.

Trois grands groupes de pays se distinguent :

- les pays fédéraux et quasi-fédéraux, où, très développée, la fiscalité partagée concerne la majorité des grands impôts ;
- les États membres ayant rejoint l'UE depuis 2004⁵³⁸, où elle s'appuie essentiellement sur l'IRPP ;
- les pays où elle existe, de manière plus rare ou plus ciblée sur quelques impôts (pays nordiques, France et Royaume-Uni).

En Allemagne, où la fiscalité partagée représente près de 60 % des ressources des Länder et 17 % de celles des communes, ces derniers partagent avec l'État fédéral le produit d'impôts « communautaires », soit les trois grands impôts nationaux, la taxe sur les dividendes des entreprises et la taxe sur les intérêts.

En Autriche, où elle fournit environ un tiers des ressources des communes, de Vienne et des Länder, quatorze impôts sont partagés (grands impôts nationaux, impôts sur le tabac, sur les assurances automobiles, les revenus du capital, les assurances, l'énergie, les importations de voitures).

Dans ces deux pays, les entités infra-nationales ont négocié avec l'État les clés de répartition mais ne disposent d'aucune marge de manœuvre sur les taux.

En Belgique, en Espagne et en Italie, le système repose sur des mécanismes de partage mixte.

Ainsi, en Belgique, en raison du double mécanisme de partage du produit des impôts nationaux et régionaux et du système des taux additionnels, selon les modalités techniques retenues, certains impôts peuvent être qualifiés de propres, d'autres de partagés, voire présentent un caractère mixte. Seules les communautés et les régions perçoivent de la fiscalité partagée, laquelle a représenté 80 % de leurs ressources fiscales et 72 % du total de leurs ressources en 2005.

En Espagne, le système instauré en 1997, réformé en 2002, finance les communes⁵³⁹, provinces et communautés autonomes, de manière variable. Les communautés forales du Pays Basque et de Navarre, habilitées à lever l'impôt, perçoivent la majeure partie des impositions et en transfèrent une quote-part à l'État central, alors que les autres

⁵³⁸ A l'exception précitée de Chypre et Malte.

⁵³⁹ Communes de plus de 75 000 habitants et capitales provinciales.

communautés reçoivent de l'État une part de l'IRPP (33 %), de la TVA (35 %) et des droits d'accise (40 %). La révision des statuts des communautés autonomes, en cours, devrait relever les parts des impôts reçus précités à 33 %, 35 % et 58 % pour l'ensemble des communautés autonomes.

En Italie, l'IRPP bénéficie aux collectivités infra-nationales de deux manières : à la partie transférée, la « co-participation (*compartecipazione IRE*) » pour les communes et les provinces s'ajoute une partie additionnelle (*addizionale IRE*) pour les communes et les régions. Les cinq régions à statut spécial⁵⁴⁰ reçoivent également une fraction de l'IRPP et l'IS dans des proportions différentes selon les régions.

Les États membres ayant rejoint l'UE depuis 2004 partagent principalement l'IRPP, dans des proportions significatives : 100 % en Bulgarie, 82 % en Roumanie, 79 % en Lettonie et 70 % en Slovaquie. Une fraction de TVA bénéficie également aux collectivités infra-nationales en République tchèque et en Roumanie, tandis que l'IS est perçu pour partie par ces dernières en République tchèque et en Pologne.

Enfin, au Danemark et en Finlande, la fiscalité partagée, qui repose sur l'attribution d'une fraction d'IS aux communes, est plus marginale. Elle se développe également au Portugal où, depuis la nouvelle loi sur les finances locales de 2007, les communes bénéficient d'une part de l'IRPP (entre 2 et 5 %) ou en France depuis 2005 (comme explicité au point IV B 2).

*b) Le partage du produit fiscal et les modalités de péréquation
obéissent à des règles diverses*

La redistribution du produit fiscal peut être organisée de plusieurs manières.

La formule de la localisation permet à la collectivité locale de recevoir un produit fonction du pourcentage d'impôt levé sur son territoire. Si elle incite au développement économique, elle n'est pas sans risques, en raison du caractère pro-cyclique des recettes et de l'absence de correction des inégalités de richesse entre collectivités. Elle est par exemple utilisée en Belgique⁵⁴¹.

⁵⁴⁰ Frioul-Vénétie-Julienne, Sardaigne, Sicile, Trentin-Haut-Adige et Val d'Aoste.

⁵⁴¹ La formule s'appuie sur la masse globale attribuée aux régions, qui est corrigée en fonction de l'indice des prix à la consommation et de la croissance réelle de l'économie belge puis répartie chaque année entre les régions en fonction du rendement régional de l'IPP.

La formule de la dotation est également retenue : l'impôt, levé par l'État central ou les États fédérés, est globalisé puis redistribué aux collectivités locales en fonction de critères variés : nombre d'habitants, superficie, charges de centralité pour les communes les plus importantes, critères physiques liés à des compétences (longueur des routes, nombre d'écoles)... Cette formule se rapproche de celle de la dotation, en raison de l'absence de marges d'action des collectivités infra-nationales sur le niveau des transferts fiscaux, la redistribution ne prenant par ailleurs pas en compte la localisation de la ressource.

Certaines formules retiennent les deux approches, afin de concilier « localisation » de la richesse et péréquation.

S'agissant de la mise en œuvre de la péréquation, qu'elle porte sur l'attribution de produits fiscaux ou de dotations, elle emporte des questions communes au sein des États membres de l'UE.

En effet, les différences entre collectivités infra-nationales, qu'elles soient socio-économiques ou spatiales, entraînent des besoins plus importants, des différences de ressources ou des coûts dissemblables.

Les mécanismes de péréquation garantissent alors la libre administration aux collectivités locales d'une part, limitent les risques de concurrence fiscale⁵⁴², d'autre part, et permettent la production des services publics. Leur principe, encouragé par la Charte européenne de l'autonomie locale, est même inscrit en France, en Allemagne, en Autriche et en Espagne dans la Constitution.

Souvent débattus, ces mécanismes sont fréquemment réformés : Bulgarie et Estonie en 2003, France et Pologne en 2004, Slovaquie et Suède en 2005, Roumanie et Royaume-Uni en 2006, Danemark, Slovénie et Portugal en 2007.

Techniquement, la péréquation est le plus souvent verticale : l'État central, ou les États fédérés ou les régions, modulent certains transferts en fonction de variables de richesse (potentiel fiscal) ou de coûts entre les différentes collectivités locales. En Allemagne et en Autriche (entre les *Länder* et entre les communes d'un même *Land*), au Danemark, en Suisse et en Suède, ainsi que dans certains États membres ayant rejoint l'UE depuis 2004 (Pologne, Lituanie,...), des schémas de péréquation horizontale existent. Une combinaison des deux est également retenue en Allemagne, en Lettonie et en Suède.

⁵⁴² Aux États-Unis, les États fédérés qui disposent d'une très grande liberté dans la définition de leur régime fiscal exercent entre eux une concurrence fiscale en matière d'imposition locale des entreprises (*Corporate Income Tax*).

La péréquation porte plus fréquemment sur les revenus que sur les charges et les coûts. La compensation des charges excessives supportées par les collectivités du fait de leurs caractéristiques propres ou des coûts différentiels des services publics est en effet plus difficile à mettre en œuvre, car elle suppose d'établir des standards de référence, révisés régulièrement. Elle est toutefois retenue au Royaume-Uni et en Irlande, certains pays combinant les deux méthodes (Hongrie, Lettonie et pays nordiques).

2 - La fiscalité partagée, encore peu développée en France, pourrait constituer un levier complémentaire de financement des collectivités territoriales

En 2005, la fiscalité partagée ne représentait en France que 4 % des ressources des collectivités territoriales.

L'attribution croissante aux régions et départements de parts des produits de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), des taxes spéciales sur les conventions d'assurance (TSCA) et de la contribution au développement de l'apprentissage (CDA) a toutefois accru ce ratio de deux points, celui-ci s'établissant en 2008 à 6,5 %.

Tableau n° 5 : Part de la fiscalité transférée rapportée aux recettes hors emprunts des collectivités territoriales depuis 2005

(en Md€)	2005	2006	2007	2008
TIPP	5,73	6,06	7,77	8,21
TSCA	1,04	1,17	2,09	3,21
CDA		0,37	0,65	0,70
Fiscalité transférée	6,77	7,60	10,51	12,12
Recettes totales hors emprunts	162,10	172,06	181,73	186,66
Part de la fiscalité transférée	4,2%	4,4%	5,8%	6,5%

Source : Direction générale des collectivités locales

Il apparaît par ailleurs une certaine spécialisation fiscale des régions, pour lesquelles la fiscalité transférée comptait pour près d'un cinquième (18,7 %) de leurs ressources en 2008. Les finances départementales reposaient quant à elles pour 13,7 % sur la TIPP et les TSCA ; la suppression de la taxe professionnelle au profit de la CET, qui s'accompagne notamment de l'attribution à ces derniers du reliquat de TSCA (2,8 Md€) devrait encore renforcer cette tendance.

Tableau n° 6 : Part de la fiscalité partagée dans les recettes hors emprunts en 2008

en Md€	Départements	Régions	Collectivités territoriales
TIPP	4,65	3,57	8,21
TSCA	3,21		3,21
CDA		0,7	0,70
Fiscalité transférée	7,85	4,27	12,12
Recettes totales hors emprunts	59,60	22,84	186,66
Part de la fiscalité transférée	13,2%	18,7%	6,5%

Source : Direction générale des collectivités locales

La poursuite dans cette voie pourrait être encouragée mais supposerait toutefois de poser un certain nombre de préalables⁵⁴³.

En premier lieu, la difficulté de créer de nouvelles assiettes fiscales encouragerait le choix d'un partage des grands impôts nationaux, de préférence à assiette large et rendement élevé, solution qui par ailleurs minimiserait les coûts de gestion de l'impôt.

Pour autant, politiquement, cette solution emporterait pour les deux acteurs en présence (État et collectivités territoriales) des changements de perspective.

D'une part, le développement précité de la fiscalité partagée n'a pas porté sur le « cœur » des impôts nationaux (TVA, IRPP et IS), comme cela se pratique dans la plupart des États européens.

D'autre part, elle se traduirait pour les collectivités territoriales par un moindre degré d'autonomie sur les recettes concernées. En effet, le partage d'impôts nationaux s'accompagne le plus souvent d'un déséquilibre dans le pouvoir normatif au profit de l'État.

Or la France se définit par un haut degré d'autonomie fiscale, que l'on considère la part de la fiscalité propre dans les ressources locales ou, plus finement, comme l'a analysé l'OCDE⁵⁴⁴, le degré d'autonomie des collectivités territoriales françaises.

⁵⁴³ Le présent rapport n'a pas pour objet de se prononcer sur la possibilité de mener cette réforme à droit constant, thématique abordée dans le rapport particulier « Fiscalité locale et libre administration des collectivités territoriales : Les principes d'autonomie financière et fiscale ».

⁵⁴⁴ OCDE, publication spéciale « Les pouvoirs fiscaux des administrations infra-nationales », issue de l'ouvrage Statistiques des recettes publiques, 1965-2007, édition 2008.

Ces dernières disposent en effet d'un pouvoir à la fois de taux et d'assiette sur 72,1 % de leurs ressources, se classant en sixième position au sein de l'OCDE et d'un pouvoir de taux ou d'assiette pour près de 90 % de leurs ressources (douzième position).

En second lieu, une telle solution ne devrait pas conduire à accroître la concurrence fiscale entre collectivités, possible si ces dernières pouvaient moduler les taux des impôts partagés. Cet argument est toutefois à relativiser, dans la mesure où les choix d'implantation des entreprises et des ménages ne dépendent pas uniquement de la fiscalité mais également des services rendus. Par ailleurs, le mimétisme fiscal, consécutif aux interactions entre collectivités, la complexité de la comparaison entre les taux et la faible mobilité de certaines assiettes en limitent les effets. Enfin, un encadrement des taux dans un système de plafond et plancher limiterait ce risque.

En revanche, si d'un point de vue communautaire, il semble exclu d'accorder un pouvoir de taux sur les impôts sur la dépense (TVA), la question de l'éventuelle qualification d'aides d'État de régimes régionaux d'imposition des entreprises plus favorables se poserait. La CJCE a ainsi jugé dans deux affaires relatives aux régimes fiscaux particuliers des Açores et du Pays Basque⁵⁴⁵ que de telles mesures ne présentaient pas un caractère sélectif si les collectivités en cause disposaient d'une autonomie suffisante dans la prise de décision. La Cour a considéré les réglementations régionales comme étant isolées les unes des autres. A contrario, la modulation des taux par des collectivités territoriales, dont l'autonomie serait jugée insuffisante, pourrait être qualifiée d'aide d'État.

En conséquence, ces éléments militent en faveur d'un partage d'impôt, plus proche de la dotation, n'accordant pas de pouvoir de taux aux collectivités bénéficiaires.

Par ailleurs, s'inscrivant dans le mouvement entamé depuis 2005, seuls les régions et départements devraient se voir attribuer de nouvelles impositions partagées. En outre, d'une manière générale, ce sont les États fédérés au sein de l'OCDE et les Communautés autonomes en Espagne qui bénéficient davantage de ce type de ressources.

S'agissant des impôts à partager, le lien entre les compétences des collectivités concernées et les impôts attribués pourrait conduire à attribuer aux régions, qui sont davantage des espaces économiques, une fraction des produits de la TVA et/ou de l'IS et aux départements, en

⁵⁴⁵ Respectivement CJCE, 6 septembre 2006, affaire C-88/03, Portugal c/ Commission et CJCE, 11 septembre 2008, affaire C-428/06 UGT – Rioja et Comunidad autonoma de la Rioja.

raison de leur rôle social, une fraction de l'IRPP ou, comme cela est évoqué fréquemment, une fraction d'un impôt répliquant les caractéristiques de la contribution sociale généralisée (CSG).

La détermination des formules de partage d'impôt devrait associer l'État et les régions et départements et, être si possible fréquente⁵⁴⁶. A cet égard, l'Autriche, qui jusque-là révisait la loi de finances relative au partage des impôts tous les quatre ans, procède dorénavant à cette opération tous les six ans. L'Australie pour sa part revoit les modalités de partage tous les quatre ans. Un objectif proche de cinq ans pourrait être envisagé, assurant une relative stabilité des règles sans figer excessivement la situation.

En outre, si d'une manière générale, la consultation des administrations infra-nationales est très fréquente, leur consentement explicite n'est nécessaire pour procéder à des ajustements que dans certains pays fédéraux (Allemagne, Autriche, Australie). Le choix de recourir davantage à la fiscalité partagée en France comme levier de financement des collectivités territoriales devrait toutefois renforcer le dialogue entre l'État et les associations de collectivités territoriales.

A cet égard, les cultures de négociation constituent indéniablement un facteur de succès des réformes mises en œuvre. Le Danemark, où les collectivités locales participent directement à l'élaboration des législations qui les concernent, a pu mener en 2007 une réforme territoriale et fiscale, avec une révision des modalités de péréquation. Dans le même sens, la Slovaquie et la Bulgarie, qui associent également étroitement leurs collectivités territoriales au processus de négociation, ont attribué respectivement en 2005 et 2007 de nouvelles recettes fiscales aux collectivités infra-nationales.

En outre, les mécanismes de péréquation, qu'ils portent sur la fiscalité partagée ou les dotations, entraînent les mêmes difficultés méthodologiques. Si les mécanismes retenus dans les pays de l'UE sont divers, ils sont, à l'instar de l'exemple français, principalement verticaux et portent davantage sur la réduction des écarts de richesse que des charges et coûts. Le développement de la fiscalité partagée devrait en conséquence s'inscrire dans la perspective d'une réforme des dotations, appelée notamment par la « mission sénatoriale Belot »⁵⁴⁷.

⁵⁴⁶ Cf. étude spéciale de l'OCDE précitée.

⁵⁴⁷ Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, dite « mission Belot », 17 juin 2009.

Enfin, accorder davantage de ressources partagées aux collectivités territoriales n'irait pas nécessairement à l'encontre de la spécialisation fiscale, si les collectivités bénéficiaient de ressources supplémentaires, assises sur des bases différentes, sans pouvoir de taux, sauf pour un impôt pour lequel elles disposeraient d'un droit de vote des taux.

Le partage d'impôt est donc une voie possible de réforme de la fiscalité locale, à supposer toutefois que les réticences politiques soient surmontées.

Annexes

Annexe 1 : Les collectivités territoriales dans l'Union européenne

I - Nombre de collectivités territoriales en 2008-2009

2008-2009	1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau	3 ^{ème} niveau	Nombre moyen d'habitants par commune	Superficie moyenne (km ²) par commune
Etats fédéraux					
Allemagne	12 339	301	16	6 655	29
Autriche	2 357	9		3 540	36
Belgique	589	10	6	18 180	52
Etats unitaires					
Bulgarie ¹	264			29 015	420
Chypre ²	524			1 510	18
Danemark	98	5		56 040	440
Espagne	8 115	50	17	5 620	62
Estonie	227			5 910	199
Finlande ³	348	2		15 265	972
France ⁴	36 682	100	26	1 750	17
Grèce	1 034	54		10 870	128
Hongrie	3 175	19		3 160	29
Irlande	114	8		38 975	612
Italie	8 101	110	20	7 395	37
Lettonie ⁵	118			19 205	547
Lituanie ¹	60			55 965	1 088
Luxembourg	116			4 215	22
Malte	68			6 060	5
Pays-Bas	441	12		37 280	94
Pologne	2 478	379	16	15 380	126
Portugal ¹	308	2		34 485	299
République tchèque	6 249	14		1 670	13
Roumanie	3 180	42		6 760	75
Royaume-Uni ^{1,6}	406	28	3	151 110	601
Slovaquie	2 891	8		1 870	17
Slovénie	210			9 630	97
Suède ⁷	290	18	2	31 790	1 552
Total de l'UE 27	90 782	1 171	106	5 530	49

1 Existence d'un niveau infra-municipal structuré

2 Ensemble de l'île

3 Deuxième niveau : province insulaire autonome d'Åland et région expérimentale de Kainuu

4 Incluant les collectivités des DOM-ROM

5 Depuis la réforme territoriale de juillet 2009

6 Angleterre : à la date du 1^{er} avril 2009 (réforme territoriale en cours) ; Irlande du Nord : 26

Conseils de districts (remplacés en 2011 par les 11 nouveaux Conseils de district créés en 2008)

7 Troisième niveau : régions expérimentales de Västra Götaland et de Skåne

Source : Dexia Crédit Local (L'Europe locale et régionale, chiffres clés 2008, Edition 2009/2010)

II – Dépenses des collectivités infra-nationales en 2008

	Dépenses totales			Investissement			
	Md€	% du PIB	% des dépenses publiques	Md€	% du PIB	% de l'investissement public	% des budgets locaux
Etats fédéraux							
Allemagne	484,3	19,4	44,4	28,5	1,1	76,1	5,9
Secteur local seul	180,7	7,2	16,6	21,5	0,9	57,5	11,9
Autriche	46,7	16,6	33,8	2,2	0,8	70,7	4,7
Secteur local seul	21,5	7,6	15,6	1,4	0,5	45,9	6,6
Belgique	73,6	21,4	42,7	4,9	1,4	84,9	6,6
Secteur local seul	23,5	6,8	13,6	2,7	0,8	47,5	11,6
Etats unitaires							
Bulgarie	2,6	7,6	20,5	0,7	2,0	36,1	26,8
Chypre	0,3	1,9	4,4	0,1	0,6	19,6	30,6
Danemark	77,4	33,3	64,2	2,9	1,2	69,0	3,7
Espagne	243,7	22,4	54,5	28,8	2,6	69,2	11,8
Estonie	1,8	11,0	27,7	0,3	2,1	40,1	19,3
Finlande	37,2	20,1	41,2	3,2	1,8	67,9	8,7
France	220,6	11,3	21,5	45,4	2,3	72,8	20,6
Grèce	6,4	2,7	5,5	1,4	0,6	21,1	22,7
Hongrie	12,1	11,4	23,2	1,3	1,2	43,1	10,7
Irlande	14,3	7,9	18,8	6,5	3,6	67,8	45,2
Italie	243,8	15,5	31,8	26,8	1,7	76,7	11,0
Lettonie	2,8	11,9	30,8	0,7	3,0	63,3	25,5
Lituanie	3,0	9,4	25,0	0,6	2,0	40,2	21,3
Luxembourg	2,0	5,1	13,6	0,6	1,6	45,0	31,2
Malte	0,0	0,6	1,3	0,0	0,1	5,3	22,9
Pays-Bas	93,9	15,8	34,3	14,2	2,4	68,6	15,1
Pologne	51,2	14,1	32,7	9,5	2,6	57,3	18,6
Portugal	10,2	6,2	13,4	2,5	1,5	67,8	24,0
République tchèque	16,9	11,4	26,6	3,4	2,3	46,8	20,4
Roumanie	13,4	9,8	25,6	3,4	2,5	44,4	25,5
Royaume-Uni	242,3	13,3	28,2	21,6	1,2	52,2	8,9
Slovaquie	3,5	5,5	15,7	0,7	1,1	57,0	20,4
Slovénie	3,4	9,0	20,4	0,8	2,2	50,0	23,9
Suède	82,6	25,2	47,4	6,0	1,8	55,3	7,3
Total de l'UE 27	1 990,1	15,9	34,0	217,3	1,7	65,4	10,9
Secteur local seul	1 611,2	12,9	27,5	207,4	1,7	62,4	7,3

Sources : Eurostat et Dexia Crédit Local

**III - Recettes des collectivités infra-nationales en 2008 au sein de
l'UE et de l'OCDE (en 2007)**

	Recettes totales				Recettes fiscales			
	Md€	% du PIB	Croissance 2008/2007	% des recettes publiques	Md€	% du PIB	Croissance 2008/2007	% des recettes publiques
Etats fédéraux								
Allemagne	491,3	19,7	0,7	37,4	302,2	12,1	1,3	61,5
Autriche	47,1	16,7	4,3	25,5	22,7	8,0	10,5	48,1
Belgique	73,1	21,1	2,9	14,0	14,6	4,2	-6,4	20,0
Etats unitaires								
Bulgarie	2,5	7,2	7,3	27,1	0,3	1,0	13,1	13,6
Chypre	0,3	1,8	0,8	12,8	0,1	0,5	3,0	28,4
Danemark	77,3	33,2	2,1	30,8	27,8	11,9	-0,6	36,0
Espagne	221,5	20,3	-2,1	22,1	113,2	10,4	-6,6	51,1
Estonie	1,7	10,4	7,9	55,0	0,8	4,9	10,1	47,5
Finlande	36,9	20,0	5,4	27,9	17,5	9,5	4,3	47,4
France	212,0	10,9	0,7	15,9	96,5	5,0	0,5	45,5
Grèce	6,5	2,7	7,5	33,2	0,6	0,3	2,2	9,6
Hongrie	12,2	11,6	0,7	16,6	2,7	2,6	-40,8	22,4
Irlande	14,0	7,7	8,3	1,4	1,4	0,8	9,8	9,8
Italie	240,0	15,3	-0,6	28,0	102,8	6,5	-4,3	42,8
Lettonie	2,5	10,7	1,5	60,0	1,3	5,5	-2,6	51,9
Lituanie	2,9	9,1	17,1	35,1	1,1	3,4	16,5	37,5
Luxembourg	2,0	5,1	3,7	22,1	0,6	1,6	0,9	31,3
Malte	0,0	0,6	-2,6	35,2				
Pays-Bas	91,3	15,3	2,0	45,5	7,7	1,3	0,9	8,4
Pologne	50,6	14,0	9,3	19,9	16,8	4,6	5,5	33,2
Portugal	10,1	6,1	1,0	31,0	4,0	2,4	0,1	39,4
République tchèque	16,9	11,4	0,5	18,5	7,8	5,3	2,8	46,2
Roumanie	12,2	8,9	0,3	6,7	1,3	0,9	-15,5	10,4
Royaume-Uni	23,9	13,1	2,9	4,2	31,0	1,7	1,7	13,0
Slovaquie	3,5	8,5	-4,1	26,7	2,1	3,3	12,9	59,6
Slovénie	3,1	5,4	5,4	45,0	1,2	3,2	0,5	39,2
Suède	82,8	25,2	1,9	32,9	53,7	16,4	4,3	64,8
Total de l'UE 27	1 953,2	15,6	1,3	43,5	831,8	6,7	0,8	42,6

Sources : Eurostat et Dexia Crédit Local

Recettes fiscales	En % du PIB			En % des recettes fiscales		
	Etats fédérés	Collectivités locales	Secteur infra-national	Etats fédérés	Collectivités locales	Secteur infra-national
Australie	4,7	4,7	9,4	15,2	2,9	18,1
Canada	12,9	12,8	25,7	38,4	8,6	47,0
Corée du Sud		4,5	4,5		16,8	16,8
Etats-Unis	5,5	11,0	11,0	19,7	14,0	33,7
Islande		9,1	9,1		25,0	25,0
Japon		7,8	7,8		27,6	27,6
Mexique	0,4	0,4	0,8	2,2	1,2	3,4
Norvège		5,5	5,5		12,5	12,5
Nouvelle-Zélande		2,0	2,0		5,8	5,8
Suisse	7,4	7,3	14,7	2,5	16,7	19,2
Turquie		2,0	2,0		8,4	8,4

Source : OCDE

Annexe 2 : Les principaux impôts locaux propres

I - Principaux impôts fonciers municipaux en 2005

Pays	Nom de l'impôt	Redevables	Bénéficiaires	Assiette	% des recettes fiscales municipales	% des recettes municipales totales
Allemagne	Impôt foncier (immeubles bâtis)	Entreprises et ménages	Communes	Valeur locative (annuité de loyers bruts multipliée par un coefficient, fonction de la nature du bien et de la situation de l'immeuble), ramenée en valeur 1964	17 %	7 %
	(terrains nus ou à bâtir)			Valeur vénale, ramenée en valeur 1964 (anciens Länder) ou 1935 (nouveaux Länder)		
Autriche	Impôt foncier (immeubles bâtis et non bâtis)	Entreprises et ménages	Communes	Valeur vénale (fixée en 1973, majorée de 35 % en 1983 pour les constructions et les transformations d'immeubles)	5 %	2 %
Belgique	Centimes additionnels au précompte immobilier	Entreprises et ménages	Collectivités locales	Revenu cadastral indexé	44 %	20 %
Bulgarie	Taxe foncière	Entreprises et ménages	Communes	Valeur estimée de la propriété depuis 2006	6 %	2 %
Danemark	Impôt foncier local (biens industriels et commerciaux)	Entreprises	Communes ¹	Valeur vénale de l'immeuble (hors terrain)	7 %	3 %
	(terrains)	Entreprises et ménages	Communes	Valeur vénale du bien nu		
Espagne	Impôt sur la propriété	Entreprises et ménages	Communes	Valeur cadastrale, révisée, périodiquement, au cas par cas, dans chaque commune	48 %	16 %
Estonie	Impôt foncier (immeubles bâtis ou non bâtis)	Entreprises et ménages	Communes	Valeur estimée annuellement	7 %	3 %

1. Une partie des communes seulement.

Pays	Nom de l'impôt	Redevables	Bénéficiaires	Assiette	% des recettes fiscales municipales	% des recettes municipales totales
Finlande	Impôt sur la propriété	Entreprises et ménages	Communes	Somme des valeurs de l'immeuble bâti ² et des terrains (73,5 % de la valeur vénale)	5 %	3 %
Grèce	Impôt foncier	Entreprises et ménages	Collectivités locales	Valeur du bien au 1 ^{er} janvier de l'année d'imposition, reposant sur la surface au sol des bâtiments et appartements	6 %	2 %
Hongrie	Taxe foncière sur les bâtiments	Entreprises et ménages	Communes	Depuis 2009, valeur moyenne corrigée par des coefficients fonction de l'âge de l'immeuble, de ses installations, de sa localisation...	6 %	2 %
Irlande	Taxe foncière sur les entreprises (commercial rates)	Entreprises	Collectivités locales	Valeur locative, révisée, périodiquement, au cas par cas, dans chaque commune	100 %	9 %
Italie	Impôt foncier communal (immeubles bâtis et terres agricoles)	Entreprises et ménages	Communes	Valeur cadastrale, réévaluée de 5 % , multipliée par un coefficient	44 %	19 %
Lituanie	Impôt sur les biens immobiliers des entreprises	Entreprises	Communes	Valeur moyenne des prix de marché, établie par l'administration, par un certificat renouvelable tous les cinq ans	10 %	4 %
	Impôt sur les terrains	Ménages		Valeur vénale	2 %	0,5 %
Luxembourg	Taxe foncière (immeubles bâtis et non bâtis)	Entreprises et ménages	Communes	Valeur vénale (valeur de 1941), pas de réévaluation	5 %	2 %
Pays-Bas	Impôts fonciers ³	Entreprises et ménages	Communes	Valeur vénale du bien (évaluation annuelle depuis 2008)	48 %	8 %
Pologne	Impôts sur la propriété (immeubles bâtis et terrains)	Entreprises et ménages	Communes	Valeur du m ² habitable, fonction de l'usage de l'immeuble (privé ou professionnel) ou des terrains (agricole ou autre)	35 %	12 %

2. Soit 70 % de la valeur de remplacement, correspondant à la moyenne des coûts de construction d'immeubles, diminuée d'abattements liés à l'ancienneté du bien.

3. Sur la propriété résidentielle / non résidentielle et sur la location d'une propriété non-résidentielle.

Pays	Nom de l'impôt	Redevables	Bénéficiaires	Assiette	% des recettes fiscales municipales	% des recettes municipales totales
Portugal	Impôt foncier local (immeubles bâtis et non bâtis)	Entreprises et ménages	Communes	Valeur ajustée chaque année, correspondant à 80% de la valeur de marché	34 %	10 %
				Revenu agraire * 20		
République tchèque	Taxe sur les terrains	Entreprises et ménages	Communes	Prix d'acquisition du terrain	4 %	2 %
	Taxe sur les structures ⁴			Valeur déterminée en fonction de la surface du bien et de ses caractéristiques		
Roumanie	Taxe sur les propriétés immobilières	Entreprises et ménages	Communes	Valeur calculée à partir de critères tels que la nature de l'immeuble, sa superficie, sa localisation...	7 %	6 %
	Taxe sur les terrains				2 %	2 %
Royaume-Uni (Angleterre, Ecosse et Pays de Galles) ⁵	Taxe foncière (Council tax)	Ménages	Collectivités locales	Valeur vénale (au 1 ^{er} avril 1991 en Angleterre et Ecosse et 1 ^{er} avril 2003 au Pays de Galles)	54 %	15 %
Royaume-Uni (Irlande du Nord)	Taxe de district	Entreprises et ménages	Communes	Valeur en capital de la propriété (particuliers) et valeur locative (entreprises)	100 %	67 %
Slovaquie	Impôt foncier (immeubles bâtis et terrains)	Entreprises et ménages	Communes	Valeur du m ² , établi en fonction de l'usage privé ou professionnel de l'immeuble ou de l'usage agricole ou autre des terrains	17 %	7 %
Slovénie	Taxe foncière sur les immeubles bâtis et terrains	Entreprises et ménages	Communes	Valeur vénale		

4. Structures soumises à inspection, appartements et locaux non résidentiels enregistrés par le cadastre.

5. Royaume-Uni : la taxe foncière et la taxe de district, considérées comme des impôts fonciers, relèvent selon Eurostat des impôts sur le revenu, plus proches en cela de la taxe d'habitation. L'autre impôt foncier sur la propriété, qui ne concerne que les entreprises (business rates), est considéré comme un impôt foncier, aujourd'hui partagé, tant il a été réformé. Il est assis sur la valeur locative de la propriété.

Source : Direction de la législation fiscale et DEXIA Editions, Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, Organisation, compétences et finances

II - Principaux impôts locaux sur les entreprises en 2005¹

Pays	Nom	BASE	% RECETTES FISCALES	% RECETTES TOTALES
Allemagne ²	Impôt local sur les entreprises (<i>Gewerbesteuer</i>)	Bénéfices des sociétés.	43	19
Autriche	Taxe municipale sur les entreprises (<i>Kommunalsteuer</i>)	Montant des salaires.	20	10
Chypre ³	Taxe sur les entreprises (<i>epageimatikos foros</i>)	Structure du capital et nombre d'employés.	18	11
Espagne ⁴	Impôt sur les activités économiques (<i>impuesto sobre actividades económicas - IAE</i>)	Exercice d'une activité économique qu'elle soit de nature commerciale, industrielle, libérale ou artistique.	9	3
France ⁵	Taxe professionnelle (TP)	Valeur locative des Immobilisations (et, jusqu'en 2002, masse salariale). Ajustement lié à la valeur ajoutée.	29	16
Hongrie	Impôt local sur les entreprises (<i>ipari-észi adó</i>)	Différence entre, d'une part, le chiffre d'affaires lié aux biens vendus ou aux services fournis et d'autre part, le prix de revient des biens achetés, la valeur des services intermédiaires et le coût des matériaux.	38	12
Italie ⁶	Impôt régional sur les activités productives (<i>imposta regionale sulle attività produttive - IRAP</i>)	Valeur ajoutée nette (hors amortissements).	54	24
Luxembourg	Impôt commercial communal (<i>ICC</i>)	Profit opérationnel.	91	31

Source : monographies Dexia.

¹ Il existe également des taxes sur des activités économiques particulières qui peuvent constituer des sources de revenus non négligeables mais qui ne sont pas reprises dans le tableau. C'est le cas par exemple des taxes sur les exploitations agricoles (Pologne notamment).

² Le produit retenu ici est celui sans la part reversée à l'État fédéral et aux États fédérés.

³ Pour Chypre, le chiffre de poids dans la fiscalité propre est rapporté à l'ensemble des ressources fiscales et des redevances.

⁴ Les provinces espagnoles peuvent également lever une surtaxe sur la taxe municipale.

⁵ Le chiffre retenu ici inclut l'ensemble des collectivités territoriales, y compris les groupements à fiscalité propre (EPCI) qui sont d'ailleurs les principaux bénéficiaires de la TP. Sans ces derniers, le chiffre de 29 % tombe à 19 % et celui de 16 % à 10 %.

⁶ Impôt régional uniquement.

Source : DEXIA Editions, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, Organisation, compétences et finances*

ALLEMAGNE

Les entreprises industrielles et commerciales non agricoles, exerçant une activité en Allemagne, sont assujetties à la *Gewerbesteuer*. Prélevée par les communes, cette imposition est pour partie rétrocédée aux Länder et à l'État fédéral. Son produit budgétaire était de 41 Md€ en 2007 (1,7 % du PIB).

L'assiette qui repose sur le bénéfice d'exploitation, après prise en compte de différents correctifs⁵⁴⁸ et réintégration de charges, se voit appliquer un premier abattement de 0,1 M€ puis un second de 75 %. La base imposable est définie comme étant égale à 3,5 % du résultat retraité. Le taux de la *Gewerbesteuer* était, en moyenne, en 2008, de 14 %.

ESPAGNE

L'impôt sur les activités économiques (*IAE*), qui frappe les entreprises, personnes physiques ou morales, a rapporté 1,687 Md€ (0,2 point de PIB) en 2007.

Son calcul est complexe, déterminé en prenant en compte un barème applicable à une base composée d'un montant forfaitaire, fonction de l'activité et d'un montant supplémentaire, fonction de la surface occupée ainsi que de coefficients de pondération, en fonction du CA, d'éventuels coefficients municipaux de majorations/minorations, selon la localisation, et d'une éventuelle majoration décidée par les communautés autonomes.

Depuis 2003, les entreprises au CA annuel inférieur à 1 M€ (soit près de 2,1 millions de contribuables sur un total de 2,65 millions de redevables) n'acquittent plus l'IAE.

ÉTATS-UNIS

45 États et le District de Columbia⁵⁴⁹, ainsi que certains comtés et municipalités prélèvent une *Corporate Income Tax*. Cette imposition locale comptait pour 0,2 % de PIB.

Le taux de l'impôt varie de 4,6 % à 12 % pour s'établir, en moyenne, à 6,3 %. S'agissant de la base, la quasi-totalité des États retienne le bénéfice, tel qu'imposable au niveau fédéral, puis procède à des ajustements, fonctions de leur législation.

L'impôt, établi en fonction du bénéfice attribué à chaque État, repose sur une formule de répartition choisie librement par chaque État ; en général, cette formule s'appuie sur les immobilisations, les traitements et salaires et les ventes.

⁵⁴⁸ Principalement la déduction de la valeur locative des immeubles, pour éviter une double imposition avec la taxe foncière, et la réintégration des intérêts versés sur les dettes à long terme, afin d'assurer la neutralité du financement des entreprises.

⁵⁴⁹ Seuls le Nevada, le Dakota du Sud, le Texas, Washington et le Wyoming n'imposent pas le bénéfice des sociétés.

HONGRIE

L'impôt municipal sur les entreprises (*iparüzési ado* ou HIPA) représente en moyenne 80 % du rendement des impôts locaux, avec un produit en 2007 de 427 Md de forints (1,578 Md€), soit 1,7 point de PIB.

Il est assis sur la valeur ajoutée ; son taux ne peut excéder 2 % mais peut être minoré par les communes, dans le respect de la réglementation européenne relative aux aides d'État.

Par ailleurs, depuis 2010, l'HIPA est géré par l'administration fiscale nationale, mesure que les municipalités ont contestée devant la Cour constitutionnelle hongroise. La CJCE⁵⁵⁰ a, pour sa part, déclaré l'HIPA conforme au droit communautaire.

ITALIE

L'impôt régional sur les activités productives (*IRAP*) a rapporté aux régions italiennes 39,314 Md€ en 2007 (2,5 % du PIB), afin de financer les dépenses de santé dont elles ont la charge. Sa suppression, objectif de long terme inscrit dans la loi-cadre du 3 mai 2003, se heurte notamment à des difficultés budgétaires.

L'assiette est constituée de la différence entre le produit des ventes et le coût des consommations intermédiaires. Le taux varie de 1,9 % à 8,5 %⁵⁵¹, en fonction du type d'activité, avec une modulation de la part des régions, dans la limite de plus ou moins 1 %.

L'*IRAP* connaît un certain nombre d'abattements, notamment au titre des dépenses de recherche-développement ou liées à l'emploi dans les petites et moyennes entreprises. Il n'est déductible de l'assiette de l'IS ou de l'IRPP qu'à hauteur de 10 %. La CJCE⁵⁵² l'a par ailleurs jugé conforme au droit communautaire.

SUISSE

En Suisse, les 26 cantons ont leur propre souveraineté fiscale. De ce fait, la Suisse possède au moins 27 législations différentes en ce qui concerne l'imposition du bénéfice des personnes morales. Rapporté au PIB, l'imposition locale des entreprises a compté pour 2,6 points de PIB.

⁵⁵⁰ Affaires jointes C-283/06 et C-312/06, 11 octobre 2007.

⁵⁵¹ Le taux de l'IRAP est plus élevé pour les administrations publiques (8,5 %), plus présentes au Centre et au Sud de l'Italie qu'au Nord, contrairement aux entreprises privées. Il a pour objectif de dégager des ressources affectées à la péréquation, des régions septentrionales vers le Mezzogiorno.

⁵⁵² CJCE, 3 octobre 2006, affaire C-475/03, Banca popolare di Cremona.

Dans la pratique, les cantons retiennent le bénéfice imposable tel que défini à l'échelon fédéral et appliquent des corrections, fonctions des dispositions locales.

L'imposition repose sur un barème fixé par la loi cantonale et un barème obtenu par application à ce premier barème de coefficients déterminés chaque année par le Parlement cantonal. La charge fiscale peut en conséquence être très différente : les taux minimal et maximal étaient de 6 % (Obwalden) et 24,5 % (canton de Bâle-ville) en 2008.

III - L'impôt local sur le revenu des personnes physiques en 2005

	NOM	BÉNÉFICIAIRES	TAUX	% RECETTES FISCALES	% RECETTES TOTALES
Belgique	Centimes additionnels à l'impôt sur les personnes physiques (IPP)	Communes	Liberté totale sur le taux additionnel au taux d'Etat (avec des recommandations en Wallonie). En 2005, le taux moyen était de 7,3 %.	36	16
Danemark	Impôt sur le revenu des personnes (<i>kommunal/regional indkomstskat</i>)	Communes et comtés (jusqu'en 2006 pour ces derniers)	Liberté totale sur les taux. Cependant, gel des taux depuis 2002. En 2005, 20,8 % pour les communes et 11,9 % pour les comtés.	86	45
Finlande	Impôt municipal sur le revenu (<i>kunnan liisvero</i>)	Communes	Liberté totale sur les taux : en 2005, le taux moyen était de 18,29 %, variant entre 16 % et 21%.	87	41
Italie	Taxe additionnelle à l'impôt sur les personnes physiques (<i>addizionale - IRE</i>)	Communes et régions	Communes : taux encadrés. Gel des taux entre 2003 et 2006. Régions : possibilité d'une surtaxe de 1,4 %.	6 (communes) 10 (régions)	3 (communes) 4 (régions)
Suède	Impôt sur le revenu des personnes (<i>inkomstskatt</i>)	Communes et comtés	Liberté totale sur les taux : en 2005, le taux municipal s'est élevé en moyenne à 20,8 % et celui des comtés à 10,8 %.	~ 100	69

Source : DEXIA Editions, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, Organisation, compétences et finances*

Annexe 3 : Les grands impôts partagés

I -Le partage de l'impôt national sur le revenu des personnes physiques en 2005

	CLÉS DE RÉPARTITION	% RECETTES FISCALES	% RECETTES TOTALES
Allemagne	- <i>Länder</i> : 42,5 % du produit de l'IRPP - Communes : 15 % du produit de l'IRPP	33 (<i>Länder</i>) 33 (communes)	23 (<i>Länder</i>) 14 (communes)
Autriche	Impôt sur les salaires et IRPP ; - <i>Länder</i> : 15,2 % du produit des deux taxes - Communes : 11,6 % du produit des deux taxes	26 (<i>Länder</i>) 33 (municipalités)	10 (<i>Länder</i>) 17 (municipalités)
Belgique	- Régions : part du produit de l'IRPP (en fonction de l'indice des prix à la consommation et de la croissance réelle de l'économie) + surtaxe - Communautés : part du produit de l'IRPP (en fonction de différents critères économiques et démographiques)	43	39
Bulgarie	- Communes : 100 % du produit de l'IRPP	76	30
Espagne	- Communautés autonomes : 33 % du produit de l'IRPP (avec des exceptions pour certaines CA) + modulation des taux et bases - Provinces : 1,0 % du produit de l'IRPP - Capitales provinciales et villes de plus de 75 000 habitants : 1,7 % du produit de l'IRPP	27 (communautés autonomes)	15 (communautés autonomes)
Estonie	Communes : 11,9 % du produit de l'IRPP	89	43
Hongrie	- Comtés : < 1 % du produit de l'IRPP - Communes : 39 % du produit de l'IRPP	50	15
Italie	- Pour les cinq régions à statut spécial : parts du produit de l'IRPP variables - Provinces : 1,0 % du produit de l'IRPP - Communes : 6,5 % du produit de l'IRPP	9 (provinces) 23 (communes)	4 (provinces) 10 (communes)
Lettonie	- Communes : 79 % du produit de l'IRPP	85	39
Lituanie	- Communes : 57,45 % d'une enveloppe correspondant à 70 % du produit total de l'IRPP	84	2
Pologne	- Régions : 1,6 % du produit de l'IRPP - Départements : 10,3 % du produit de l'IRPP - Communes : 39,3 % du produit de l'IRPP	15 (régions) 90 (comtés) 45 (communes ¹)	8 (régions) 12 (comtés) 18 (communes ¹)
Rép. tchèque	- Régions : 9 % du produit de l'IRPP - Communes : 21 % du produit de l'IRPP - Régions et communes : part de l'impôt sur les travailleurs indépendants attribuée selon une formule spéciale	30 (régions) 35 (communes)	10 (régions) 20 (communes)
Roumanie	- Départements : 13 % du produit de l'IRPP - Communes : 47 % du produit de l'IRPP - Fonds de péréquation : 22 % du produit de l'IRPP	30	26
Slovaquie	- Régions : 23,5 % du produit de l'IRPP - Communes : 70,3 % du produit de l'IRPP	74	32
Slovénie	- Communes : 35 % du produit de l'IRPP	70	40

Source : monographies Dexia.

¹ Y compris les communes à statut de comté.

Source : DEXIA Editions, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, Organisation, compétences et finances*

II - Le partage de la TVA en 2005

	CLÉS DE RÉPARTITION	% RECETTES FISCALES	% RECETTES TOTALES
Allemagne	- Länder : 44,8 % des recettes de TVA - Communes : 2,1 % des recettes de TVA	38 (Länder) 5 (communes)	27 (Länder) 2 (communes)
Autriche	- Länder : 15,2 % des recettes de TVA - Communes : 11,6 % des recettes de TVA	25 (Länder) 32 (communes)	10 (Länder) 16 (communes)
Belgique	- Communautés : attribution d'une partie de la TVA (en fonction des fluctuations de l'indice des prix à la consommation et du nombre d'habitants de moins de 18 ans)	36 (ensemble des entités fédérées)	32 (ensemble des entités fédérées)
Espagne	- Communautés autonomes : 35 % des recettes mais cas particuliers - Provinces : 1,1 % des recettes de TVA - Capitales provinciales et villes de plus de 75 000 habitants : 1,8 % des recettes de TVA	27 (communautés autonomes)	15 (communautés autonomes)
Rép. tchèque	- Régions : 9 % des recettes de TVA - Communes : 21 % des recettes de TVA	40 (régions) 32 (communes)	14 (régions) 18 (communes)
Roumanie	- Départements et communes : 27,5 % des recettes de TVA	56	49

Source : DEXIA Editions, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, Organisation, compétences et finances*

III - Le partage de l'impôt sur les sociétés en 2005

	CLÉS DE RÉPARTITION	% RECETTES FISCALES	% RECETTES TOTALES
Allemagne	- Länder : 50 % du produit de l'IS	5	3
Autriche	- Länder : 15,2 % du produit de l'IS - Communes : 11,6 % du produit de l'IS	6 (Länder) 8 (communes)	2 (Länder) 4 (communes)
Danemark	- Communes : 13,41 % du produit de l'IS	3	1
Espagne	- Seulement le Pays Basque et Navarre (possibilité de modifier l'IS)	-	-
Finlande	- Communes : 22,03 % du produit de l'IS	8	4
Italie	- Cinq régions à statut spécial (part variable)	-	-
Pologne	- Régions : 15,9 % du produit de l'IS - Comtés : 1,4 % du produit de l'IS - Communes : 6,7 % du produit de l'IS	85 (régions) 10 (comtés) 5 (communes et communes à statut de comté)	15 (régions) 1 (comté) 2 (communes et communes à statut de comté)
Portugal	- Communes : taxe additionnelle optionnelle sous certaines conditions (<i>lerrama</i>)	13	4
Rép. tchèque	- Régions : 9 % du produit de l'IS - Communes : 21 % du produit de l'IS	27 (régions) 20 (communes)	9 (régions) 11 (communes)

Source : DEXIA Editions, *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne, Organisation, compétences et finances*

Annexe 4 : Les récentes réformes fiscales

ALLEMAGNE

En 2008, l'Allemagne a baissé les taux d'imposition de l'IS (de 25 % à 15 %) et de la taxe locale sur les entreprises, afin de réduire la charge fiscale globale pesant sur les entreprises à 29,8%, au lieu de 39 % précédemment⁵⁵³. Elle a également simplifié la méthode de calcul du taux communal et autorisé d'importantes déductions.

Malgré des mesures élargissant la base fiscale, la perte générée par cette réforme pour les communes est estimée à 1 Md€ par an.

AUTRICHE

La nouvelle Loi de partage des revenus (*Finanzausgleichsgesetz – FAG*), entrée en vigueur en 2008, instaure le principe d'une négociation du partage des recettes fiscales entre État fédéral, Länder et communes tous les six ans (quatre ans auparavant). Elle transforme également la majorité des dotations en fiscalité partagée : si les clés de répartition sont inchangées, la méthode statistique de comptabilisation de la population, principal indicateur de partage des revenus, est modifiée.

BULGARIE

La Constitution a été modifiée en janvier 2007 pour conférer aux communes des compétences fiscales propres. Les amendements, apportés fin 2007 à la Loi sur les impôts et les recettes tarifaires, donnent aux communes le pouvoir de fixer librement les taux des impôts locaux dans des limites fixées par la loi et leur attribue la taxe concernant les brevets.

DANEMARK

Le nouveau système de financement, mis en place dans le cadre de la réforme territoriale, entrée en vigueur en 2007, a supprimé les comtés au profit des régions. Celles-ci sont essentiellement financées par des dotations de l'État et des subventions municipales. Une grande partie des impôts, jusque-là dévolus aux comtés, est en conséquence, destinée aux communes, les fourchettes des taux des deux principaux impôts (IRPP local et taxe foncière) ayant augmenté.

La fiscalité partagée a été réduite, seul l'IS faisant encore l'objet d'un partage entre État et communes et un nouveau mécanisme de péréquation a été instauré pour les communes.

⁵⁵³ Soit 17 % en moyenne découlant de la taxe locale, le reste provenant de l'IS et de l'impôt sur la solidarité.

ESPAGNE

Les réformes des statuts d'autonomie des différentes communautés, en faveur d'un pouvoir fiscal plus important, se poursuivent. La communauté de Valence et la Catalogne connaissent depuis 2006 un nouveau statut. La part des impôts reversés en Catalogne est ainsi passée de 33 % à la moitié pour l'IRPP, de 35 % à 50 % pour la TVA et de 40 % à 58 % pour les accises.

Une réforme plus globale est également en cours en discussion. Elle vise à conforter l'autonomie fiscale des communautés, en leur conférant les mêmes parts d'impôts nationaux que celles précitées et à améliorer les mécanismes de péréquation.

Par ailleurs, le financement des communes devrait évoluer. Le projet de loi sur l'administration locale et les gouvernements locaux, élaboré à l'issue de la publication d'un Livre blanc sur la réforme du secteur local (2005), devrait être discuté prochainement, différents partis politiques ayant récemment adopté une motion demandant au Gouvernement sa transmission au Congrès avant 2011.

ITALIE

Fin 2008, le gouvernement italien a adopté un projet de loi sur le fédéralisme fiscal, qui prendra deux ans pour être mis en application. La réforme vise une simplification de la fiscalité locale (propre et partagée), substitue la méthode des « coûts standards » pour le calcul des transferts de l'État vers les régions à la « dépense historique » et renforce la péréquation en faveur des régions.

PORTUGAL

La Loi sur les finances locales de 2007 a réduit la dotation de l'État, qui représentait un tiers des recettes communales à 25,3 % du produit de l'IRPP, de l'IS et de la TVA. En contrepartie, les communes conservent une part minimum (2 %) de l'IRPP versé par leurs résidents, abondée éventuellement d'une fraction supplémentaire de 3 %.

ROYAUME-UNI

En Écosse, le gouvernement régional a proposé, en mars 2008, de remplacer la *Council Tax* par un impôt local sur le revenu, au taux régional de trois pence par livre sterling. Toutefois, ce projet ne serait pas mis en œuvre avant les prochaines élections de 2011, en raison notamment de la réduction par le Parlement de Westminster du budget écossais de 500 M de £, supprimant à court terme les marges de manœuvre budgétaires nécessaires. Par ailleurs, la réforme adoptée, ce dernier ne compenserait plus le montant des abattements accordés aux contribuables écossais (plus les 400 M de £) sur l'actuelle *Council Tax*.

Annexe 5 : Les modalités de péréquation

ALLEMAGNE

La péréquation, inscrite dans la Constitution allemande, repose largement sur l'atténuation des différences de ressources entre Länder mais aussi entre les communes d'un même Land.

S'agissant de l'IRPP et de l'IS, la répartition des produits fiscaux s'effectue selon l'origine géographique de l'impôt. Le mécanisme de partage de la TVA permet en revanche une péréquation verticale. Il repose sur une dotation préalable, en faveur des Länder pour lesquels la moyenne des ressources fiscales globales (hors TVA) par habitant est inférieure à la moyenne nationale. La dotation est ainsi égale au maximum à 25 % de la part de TVA allouée aux Länder, les trois quarts restant étant répartis en fonction du nombre d'habitants.

La péréquation est également horizontale entre Länder, assise sur le montant des recettes fiscales par habitant ou « capacité financière ». Si celle-ci excède la moyenne des Länder, le Land doit effectuer des reversements⁵⁵⁴. Au titre de la péréquation verticale, l'État fédéral verse aux Länder défavorisés des dotations supplémentaires afin de porter leurs ressources fiscales à 99,5% de la moyenne de référence. Peuvent s'y ajouter des dotations spéciales, en faveur notamment des Länder de l'Est et de Berlin.

Enfin, les dispositifs de péréquation entre communes sont propres à chaque Land.

AUTRICHE

Bien que fédérale, l'Autriche présente une organisation relativement centralisée. Près d'un tiers des ressources locales proviennent du partage des impôts nationaux. Les principes de répartition du produit des impôts nationaux sont inscrits dans une loi de péréquation financière, dépendant de la loi constitutionnelle de 1948. La dernière révision porte sur la période 2009-2012.

La péréquation financière, verticale, répartit des impôts (dont la TVA, l'IRPP, l'IS et la TIPP) entre l'État, les Länder et les communes. Elle repose notamment sur des critères de ressources fiscales régionales et communales ainsi que démographiques. La péréquation horizontale est assise uniquement sur le nombre d'habitants réels du Land et ses besoins

⁵⁵⁴ Pour une capacité financière comprise entre 100 % et 101 %, la rétrocession est égale à 15 % de la fraction comprise entre les bornes précitées ; entre 101 % et 110 %, la rétrocession est de 66 %, et au-delà de 110 %, de 75 %.

financiers, évalués en tenant compte des besoins financiers des communes, des contraintes spécifiques et de la population.

Chaque Land constitue en outre un fonds spécifique⁵⁵⁵, en vue notamment de participer à l'équilibre des budgets municipaux ou de financer des projets de grande envergure.

L'État accorde aux Länder et communes en difficulté des dotations, afin de leur garantir des moyens financiers proches de la moyenne nationale des recettes par habitant. Enfin, il peut allouer des dotations spéciales aux communes, incapables d'assumer leurs obligations légales.

BELGIQUE

Si les mécanismes de financement diffèrent selon les collectivités, la péréquation est avant tout verticale en Belgique.

L'actuel système de financement, mis en place en 1989, repose pour les régions, sur le principe du « juste retour », établissant un lien direct entre leurs ressources et l'impôt sur les personnes physiques (IPP) perçu sur leur territoire. Il s'accompagne d'un mécanisme de solidarité, à la charge de l'État central, en faveur des régions dont l'IPP par habitant est inférieur à la moyenne nationale.

Le financement des Communautés repose sur une autonomie financière, l'État leur attribuant des parts d'IPP et de TVA ainsi qu'une dotation pour les étudiants étrangers. La première est fondée sur le principe du « juste retour » alors que le calcul de la dotation de TVA comprend plusieurs étapes⁵⁵⁶. Insuffisante, elle est complétée, d'une dotation cumulative⁵⁵⁷.

Les communes bénéficient principalement du « fonds des communes », dont les critères de répartition sont décidés par les régions depuis 1989. En Wallonie, le calcul des dotations, très complexe,

⁵⁵⁵ Il est financé par une fraction des impôts fédéraux attribués aux communes (environ 13 % de l'attribution).

⁵⁵⁶ La loi a déterminé, en 1989, un montant global de 7,3 Md€ qui évolue depuis 2001 en fonction de l'inflation et de la croissance du PIB. Ce montant global est ensuite indexé selon l'évolution du nombre d'élèves scolarisés ; l'évolution la plus importante entre les Communautés flamande et wallonne est retenue pour majorer la dotation, favorisant la Flandre qui a connu une dénatalité plus forte que la Wallonie (et un flux migratoire moins élevé). Enfin, la répartition entre Communautés est fonction des besoins financiers de chacune, évalués selon la répartition du nombre d'élèves.

⁵⁵⁷ Cette dotation sera revalorisée, à compter de 2012, en fonction de la croissance du PIB et de l'inflation et répartie en fonction de la clé IPP. Jusqu'à cette date, sa répartition repose sur la clé retenue pour la dotation TVA « 1989 » et la capacité contributive de chaque communauté en termes d'IPP.

comporte pas moins de 17 critères⁵⁵⁸. En Flandre, à l'issue de la réforme de 2003, le fonds unique évolue en fonction de l'inflation et du taux de croissance réel du PIB attendu.

ESPAGNE

Les collectivités autonomes sont très largement financées par des impôts nationaux partagés, les déséquilibres budgétaires éventuels étant corrigés par des dotations péréquatrices verticales, en vertu des dispositions de la loi organique du 22 décembre 1980 relative au financement des communautés autonomes.

Le régime « foral », en vigueur en Navarre et au Pays Basque, prévoit un partage et une redistribution inversés puisque ce sont les Communautés autonomes qui perçoivent la majeure partie des impôts prélevés dans leur juridiction. Elles bénéficient par ailleurs d'une certaine liberté en matière de taux, de détermination des bases imposables et de transfert de leur quote-part à l'État central. Les communautés autonomes relevant du régime de droit commun bénéficient d'impôts propres et du partage de plusieurs impôts, percevant 35 % de l'IRPP et de la TVA levés sur leur territoire, ainsi que 40 % de certaines taxes d'État⁵⁵⁹. En complément, le « fonds de suffisance » compense les inégalités de charges. Pour les charges communes, les critères sont la population (94 %), la superficie (4,2 %), la densité de population (1,2 %) et l'insularité (0,6 %). Un éventuel complément est apporté par « la garantie de niveau minimum ». Les dépenses sanitaires sont corrigées via les critères de population totale, de population âgée de plus de 65 ans et d'insularité, alors que pour les dépenses sociales, seul le second critère est pris en compte.

Les Communautés et provinces bénéficient également de versements du « fonds de compensation interterritorial » (FCI), qui finance des dépenses d'investissement, sur des critères de population (critère principal), solde migratoire, taux de chômage et superficie.

Outre les fonds éventuellement distribués par le FCI, les provinces⁵⁶⁰ et les communes⁵⁶¹ reçoivent également des fonds de l'État.

⁵⁵⁸ Population, quotient fiscal, nombre de chômeurs indemnisés...

⁵⁵⁹ Accises sur les carburants, le tabac et les alcools, la totalité des taxes sur l'électricité, les immatriculations, jeux, actes juridiques et DMTO.

⁵⁶⁰ Alloués en fonction de leur population et superficie, de la taille des communes les plus importantes sur leur territoire et de la production énergétique.

⁵⁶¹ Alloués en fonction de la population (75 %) et du potentiel fiscal.

ITALIE

S'il existe un fonds pour le développement du Sud, ce n'est qu'en 2001, avec l'attribution d'une fraction de TVA aux régions, qu'un véritable mécanisme de péréquation horizontale a été mis en place. Fondé sur une péréquation des revenus et des besoins de dépenses (sanitaires en particulier), il couvre la période 2001-2012.

Au niveau municipal, la péréquation, verticale, repose sur trois dotations de l'État : le fonds ordinaire doit compenser la différence entre le coût des services « essentiels » (santé, éducation, aide sociale) et le produit de l'impôt foncier, majorée éventuellement selon la taille des communes. Le fonds consolidé compense les charges liées aux décisions des autres niveaux de gouvernements et le fonds de péréquation des inégalités fiscales locales assure une dernière péréquation des ressources.

POLOGNE

En Pologne, la péréquation s'effectue via la dotation générale, réformée en 2004. Une fraction atténuant les différences régionales a été créée et les modalités de calcul de la fraction de péréquation ont été revues, pour intégrer une péréquation horizontale fondée sur les revenus.

Les municipalités dont les revenus fiscaux sont inférieurs à 90 % de la moyenne nationale peuvent y prétendre, alors que celles aux revenus supérieurs à 150 % y contribuent. Une part supplémentaire est attribuée aux communes à faible densité démographique. Les comtés et les régions bénéficient également de cette fraction péréquatrice, lorsque leurs recettes fiscales par habitant sont inférieures à la moyenne ; ils y contribuent, a contrario, lorsque leurs revenus excèdent 110 % de cette moyenne. Les comtés au taux de chômage supérieur à la moyenne et les régions de moins de trois millions d'habitants disposent d'une part supplémentaire.

ROYAUME-UNI

Les collectivités locales ne sont pas seulement très dépendantes des dotations financières de l'État mais leurs dépenses conditionnent largement le montant desdites dotations. L'État détermine ainsi d'abord, à partir d'analyses détaillées des coûts standards, le montant global théorique de dépenses nécessaire pour assurer un niveau de services conforme à la stratégie générale des dépenses publiques. A ces « *standard spending assessments* », sont ajoutées les dotations spécifiques pour obtenir la dépense totale standard (« *total standard spending* »). L'État satisfait environ 75 % de cette dépense, via le reversement de l'*Uniform business rate*, de dotations spécifiques et d'une dotation globale « *Revenue support Grant* », qui forment l'« *Aggregate external finance* ». Le reste des charges est couvert par la *Council Tax*, l'État ajustant la

dotation globale afin que, pour toute collectivité respectant la dépense totale standard, cette imposition soit identique.

SUEDE

Le système suédois repose sur une péréquation des ressources, essentiellement verticale depuis 2005. L'État finance la plus grande partie de la péréquation, au moyen de dotations générales ou spécifiques. La péréquation horizontale, résiduelle, repose sur une contribution des municipalités et comtés dont l'assiette fiscale par habitant excède, respectivement 115 et 110 % de la moyenne nationale. La dotation d'égalisation des coûts est restée horizontale, attribuée en fonction notamment de la pyramide des âges ou de l'étendue du territoire. Il existe également des dotations, plus mineures, comme la dotation structurelle, qui relève de la politique régionale ou la dotation de transition, qui compense les effets de la réforme jusqu'en 2010.

SUISSE

La Suisse ne connaît qu'un système de péréquation financière (de recettes et de charges) entre la Confédération et les cantons. La péréquation des recettes, horizontale et verticale, repose sur une « assiette fiscale agrégée » (AFA), fonction du potentiel des ressources propre à chaque canton, établi à partir de trois critères⁵⁶². La moyenne des AFA, par habitant et canton, en constitue l'indice 100.

En 2008, les cantons à forte capacité financière ont versé 1,3 Md de francs suisses (FS) (0,3 % du PIB), au titre de la péréquation horizontale. Celle-ci oscille entre deux tiers et quatre cinquièmes du montant consacré à la péréquation verticale, la Confédération étant tenue de distribuer 1,8 milliard de FS (0,4 % du PIB). Chaque canton dispose ainsi de ressources égales au minimum à 85 % de la moyenne suisse.

Enfin, au titre de la péréquation des charges, les cantons de montagne et cantons-centres bénéficient d'une compensation spécifique⁵⁶³, distincte de la péréquation des recettes.

⁵⁶² Soit le revenu imposable et le patrimoine des personnes physiques ainsi que les bénéfices des personnes morales.

⁵⁶³ Dans le premier cas, les surcoûts liés à l'altitude, à la déclivité du terrain et à la dispersion de l'habitat sont pris en compte. Pour les cantons-centres, interviennent par exemple le pourcentage de personnes âgées ou d'étrangers, leur rôle économique, culturel et social ou encore leur besoin spécifique de sécurité publique.