

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

*AVIS ET RAPPORTS DU*

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

*FISCALITÉ ET  
FINANCES PUBLIQUES  
LOCALES : À LA  
RECHERCHE D'UNE  
NOUVELLE DONNE*

2006

Rapport présenté par  
M. Philippe Valletoux

Année 2006 - N°24

NOR : C.E.S. X0000124V

Mercredi 20 décembre 2006

**MANDATURE 2004-2009**

---

**Séance des 12 et 13 décembre 2006**

---

**FISCALITÉ ET FINANCES PUBLIQUES  
LOCALES : À LA RECHERCHE D'UNE  
NOUVELLE DONNE**

---

**Avis du Conseil économique et social  
sur le rapport présenté par M. Philippe Valletoux  
au nom de la section des finances**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 16 mai 2006 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)

## SOMMAIRE

**AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 13 décembre 2006 ..... I - 1**

**Première partie - Texte adopté le 13 décembre 2006 ..... 3**

**INTRODUCTION ..... 5**

**I - LES CONTOURS DE LA NOUVELLE DONNE ..... 8**

A - LES DONNÉES DE BASE ..... 8

B - LES PRINCIPES ..... 9

C - LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS ..... 9

1. Les taxes directes locales ..... 10

2. Les impôts traditionnels ..... 10

3. Les impôts récents ..... 10

4. Les nouveaux impôts partagés ..... 11

D - LES EFFETS DE LA NOUVELLE DONNE ..... 12

**II - PRÉPARER LES TRANSITIONS ..... 17**

A - MODERNISER ENFIN LES BASES DES « FUTURES 5 VIEILLES » ..... 17

B - ASSURER UN PARTAGE CONCERTÉ DE CERTAINS IMPÔTS NATIONAUX ..... 19

C - ESQUISSEZ LES MESURES TRANSITOIRES ..... 20

D - FAIRE DE LA PÉRÉQUATION UN ÉLÉMENT CONSTITUTIF DE LA NOUVELLE DONNE ..... 20

**III - ASSURER LA PÉRENNITÉ ..... 22**

A - ENVISAGER LES MODALITÉS DU RETOUR À L'IMPÔT ..... 23

B - AMÉLIORER LA GOUVERNANCE FISCALE ..... 23

1. La mesure financière des relations État-collectivités territoriales ..... 24

2. Le mode de fixation de l'impôt ..... 24

C - ENVISAGER LES EXPÉRIMENTATIONS DE MUTUALISATION FINANCIÈRE ET FISCALE ..... 26

**IV - QUEL DEVENIR POUR LA NOUVELLE DONNE ..... 27**

A - UNE NOUVELLE RELATION FINANCIÈRE ENTRE LES ACTEURS PUBLICS ..... 28

B - LES NOUVELLES RESPONSABILITÉS FINANCIÈRES DU SECTEUR LOCAL ..... 29

C - UNE NOUVELLE RÉGULATION POUR LES FINANCES PUBLIQUES ..... 30

**CONCLUSION ..... 31**

**Deuxième partie - Déclarations des groupes ..... 33**

**ANNEXE A L'AVIS ..... 61**

**SCRUTIN ..... 61**

**RAPPORT présenté au nom de la section des finances par M. Philippe Valletoux, rapporteur ..... II - 1**

**INTRODUCTION ..... 7**

**I - LES ÉLÉMENTS DU CONTEXTE ..... 8**

A - LA DÉCENTRALISATION EN MARCHÉ ..... 8

B - LES FINANCES PUBLIQUES EN QUESTION ..... 15

C - LA FISCALITÉ LOCALE DE MOINS EN MOINS LOCALE ET DE MOINS EN MOINS LISIBLE ..... 17

1. Le prélèvement fiscal local ..... 17

2. L'évolution du régime de la fiscalité directe locale ..... 21

D - LES FINANCES LOCALES EN EXTENSION ..... 38

1. L'évolution des finances locales depuis les lois Defferre ..... 38

2. La place de l'État dans les équilibres financiers locaux ..... 43

3. Les évolutions financières contrastées des différents niveaux de collectivités territoriales ..... 50

**II - QUELS PRÉALABLES POUR UNE REFORME ..... 54**

A - LES DÉBATS INSTITUTIONNELS RÉCURRENTS SONT-ILS UN PRÉALABLE ? ..... 54

1. Une défiance envers l'action publique locale ..... 55

2. Un échelon de trop et lequel ..... 55

3. Une inadéquation des territoires ..... 57

B - LES INTERROGATIONS QU'IL FAUDRA BIEN METTRE AU DÉBAT ..... 58

1. Doit-on conserver la capacité de « compétence générale » à chacun des niveaux des collectivités territoriales ? ..... 58

2. Comment s'assurer de la régulation des dépenses transférées ? ..... 59

3. Pourquoi garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ? .....	60
<b>C - LES ANALYSES DONT IL FAUDRA POUVOIR DISPOSER .....</b>	<b>61</b>
1. Une « géographie » des flux financiers entre tous les acteurs concourant à l'action publique locale .....	61
2. Une « géographie » des catégories de redevables concernés par chacun des niveaux de la gestion publique .....	62
3. Un mode d'expérimentation permettant d'établir des règles financières et fiscales pérennes .....	65
<b>III - UNE NOUVELLE DONNE EST POSSIBLE .....</b>	<b>66</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>73</b>
Annexe 1 : Produit voté par les collectivités locales de métropole pour les 4 taxes directes locales .....	75
Annexe 2 : Compensations et dégrèvements par taxe et par nature .....	77
Annexe 3 : Évolution budgétaire et comptable 2003-2006 des départements ..	79
Annexe 4 : Évolution budgétaire et comptable 2003-2006 des régions .....	81
<b>LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>	<b>83</b>
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>85</b>

**Première partie**  
**Texte adopté le 13 décembre 2006**

Le 16 mai 2006, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des finances la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne* »<sup>1</sup>.

La section a désigné M. Philippe Valletoux comme rapporteur.

\*  
\*      \*

## INTRODUCTION

La recherche d'une nouvelle donne en matière de fiscalité et de finances publiques locales peut apparaître comme une véritable gageure tant le sujet semble - aux yeux de beaucoup - appartenir à cette catégorie des « sujets impossibles », ceux dont chacun doit proclamer qu'il appelle de ses vœux la réforme indispensable et salvatrice mais dont tous reconnaissent très vite que la complexité et l'interdépendance sont telles qu'il devient dès lors urgent de ne rien faire sous peine de contrarier le fragile équilibre des situations acquises. Et pourtant, si le Conseil économique et social a accepté de relever un tel défi, c'est d'abord parce qu'il lui appartient comme souvent d'apporter l'éclairage du « premier mot », celui qui doit permettre d'entreprendre les évolutions nécessaires de notre société et plus particulièrement ici celles qui concernent la gestion publique du pays, dans le cadre d'un débat préalable reposant sur des bases renouvelées.

La France s'est engagée, au cours des dernières décennies, dans un mouvement de décentralisation qui transcende les courants politiques qui ont gouverné le pays, en écho à la vision du Général de Gaulle (« *L'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à notre pays ne s'impose plus* »), à l'intention du Président Valéry Giscard d'Estaing (« *Un puissant mouvement de décentralisation est nécessaire, qui transfère à des collectivités locales revigorées et dotées de ressources financières appropriées, des attributions retenues par l'État central* ») et à l'engagement du Président François Mitterrand (« *La France a eu besoin d'un gouvernement fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire* »).

S'il est vrai qu'à partir de là, les lois de 1982-1983 dites lois Defferre, puis plus récemment les lois 2003-2004 dites lois Raffarin, ont mis en œuvre les évolutions institutionnelles et les transferts de compétences qui ont conduit au partage actuel des responsabilités publiques, il n'en demeure pas moins que

l'absence d'une véritable stratégie financière et fiscale en contrepoint de cette évolution politique majeure se fait de plus en plus sentir. Et ce d'autant plus qu'en plaçant les collectivités territoriales en première ligne pour satisfaire les besoins collectifs dans des champs d'intervention de plus en plus larges tant au plan économique qu'au plan social, elles ont été exposées au risque d'être soupçonnées de ne pas être suffisamment vigilantes à l'évolution de leurs dépenses sans pour autant être dotées d'un régime financier et fiscal suffisamment clair et pérenne pour qu'elles puissent assumer dans les meilleures conditions la pleine responsabilité de leurs décisions de gestion.

Le changement d'échelle des budgets locaux auquel on a assisté au cours des dernières années appelle d'autant plus à une réflexion en matière financière et fiscale qu'il s'inscrit - aujourd'hui plus qu'hier - dans le cadre plus général de leur place dans les finances publiques, elles-mêmes incluses dans les débats et les arbitrages à rendre quant à leur impact sur l'économie nationale, plus particulièrement dans les régulations nécessaires pour que la France soit en conformité avec les règles établies depuis le traité de Maastricht.

Les analyses menées par le Conseil économique et social pour l'établissement des propositions incluses dans le présent avis amènent d'abord à trois constats, qui pourraient paraître paradoxaux, eu égard à la situation déséquilibrée de l'ensemble des finances publiques exposée dans le rapport d'Alain Prate (Avis du Conseil économique et social sur « *L'endettement public* » adopté en 1996) puis plus récemment dans le rapport Pébereau mais qui sont d'une nouveauté toute relative :

- la situation financière des collectivités territoriales est, globalement et sur longue période, satisfaisante malgré une augmentation permanente de leurs budgets, même s'il est évident que cette appréciation générale ne doit pas faire oublier de grandes inégalités de situations individuelles qui n'ont pas été suffisamment résorbées au fil des années ;
- le prélèvement fiscal des collectivités territoriales a vu sa part augmenter dans le total des prélèvements obligatoires, sans que cette évolution vienne dégrader sur longue période (1982-2005) le poids total des prélèvements « État + collectivités territoriales », ensemble qui, en 2005, représente 51,5 % desdits prélèvements obligatoires, dont le volume global (44,0 % du PIB en 2005) se situe à un niveau élevé par comparaison avec nos partenaires de l'Union européenne ;
- les collectivités territoriales ont mené des politiques soutenues en matière d'investissement, sans pour autant accentuer leur endettement (auquel elles ne peuvent d'ailleurs recourir que pour le financement de l'investissement), endettement qui a été contenu dans un volume financier global constant depuis plusieurs années.

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 126 voix contre 48 et 30 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

Pourtant, si ces trois constats sont de nature à rassurer quant à la quasi-régulation d'ensemble qu'ils paraissent traduire au plan financier et qui procèdent pour une grande part des apports financiers qu'ont constitué des dotations toujours en croissance provenant de l'État, ils doivent être complétés par un diagnostic beaucoup moins flatteur au plan fiscal, l'État étant venu au fil des ans atténuer la charge de telle ou telle catégorie de contribuables locaux (voire même s'y substituer purement et simplement), tout en mettant en place, à destination des budgets locaux, des mécanismes de compensation selon des processus parfois complexes et tendant trop souvent à diverger progressivement par rapport aux évolutions prévisibles des éléments initiaux qui en justifiaient la création. Si bien qu'à l'inconvénient initial d'une fiscalité locale déjà trop figée pour permettre de faire face à la forte augmentation des budgets locaux, est venue, année après année, s'ajouter une complexification permanente issue de mesures partielles contribuant à une illisibilité parfois totale, tant pour ceux qui payent l'impôt local que pour ceux qui le votent.

Complexité, illisibilité, dilution de la responsabilité... on est loin des principes édictés par les articles 13 à 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, si souvent invoqués, si souvent oubliés :

- Article 13 : *« pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés »* ;
- Article 14 : *« 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 »* ;
- Article 15 : *« la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »*.

Plus de deux siècles après l'établissement de ces principes, on ne peut qu'y rester attentif même si - et surtout si - la société moderne implique évidemment des relations toujours plus interactives entre les individus, les institutions et les acteurs économiques et sociaux. Et c'est en s'inspirant de ces principes, qui n'ont aucune raison d'avoir perdu de leur force, que le Conseil économique et social a entrepris ses réflexions pour que soient mis au débat les éléments permettant d'établir une nouvelle donne pour la fiscalité et les finances publiques locales.

Les propositions qui sont issues de ces réflexions visent donc, à partir d'une analyse des tendances observées au cours des dernières années et de la situation qui en a découlé d'une relation financière et fiscale devenant trop complexe et donc difficilement maîtrisable, à définir les contours d'une nouvelle architecture des pouvoirs fiscaux dévolus aux collectivités territoriales et à préciser les conditions dans lesquelles les dispositifs mis en place, à partir de l'application de ces recommandations, pourront répondre au mieux et de façon

perenne aux objectifs de lisibilité, de simplification et de régulation assignés à la nouvelle donne ainsi constituée.

Analyser des processus insatisfaisants pour la plupart des parties prenantes, affirmer la nécessité du changement, établir des principes de réforme, fixer des objectifs... tout ceci risquerait de rester vain si on ne tentait pas d'illustrer comment ces principes et ces objectifs peuvent effectivement être mis en œuvre. L'ambition n'est donc pas d'énoncer « la » solution - comme s'il n'y avait qu'une solution et une seule - mais bien de livrer au débat les contours d'un processus fiable, après qu'il ait reçu les amendements certainement nécessaires pour en faire un projet qui pourra être partagé par tous.

## I - LES CONTOURS DE LA NOUVELLE DONNE

### A - LES DONNÉES DE BASE

S'inscrivant dans le souci de doter la politique dite de décentralisation, c'est-à-dire la politique de répartition de l'action publique entre l'État et les collectivités territoriales, du volet financier et fiscal dont on peut regretter qu'il n'ait pas été jusqu'ici abordé de front mais traité par touches successives et partielles de tel ou tel aspect notamment fiscal, la nouvelle donne doit s'établir d'abord dans le cadre global de la répartition actuelle des budgets locaux et de leur financement.

Des analyses menées dans le cadre de la présente saisine, il ressort que, à partir de données financières et fiscales 2005 corrigées des anticipations des mesures déjà décidées pour 2006-2007 :

- dans les ressources de fonctionnement du secteur local (évaluées à près de 167 milliards d'euros), une part essentielle, qui s'élève à 129,5 milliards d'euros, est constituée par des produits fiscaux (90,5 milliards d'euros) et des dotations de fonctionnement provenant de l'État (39 milliards d'euros) ;
- dans les produits fiscaux du secteur local, une part essentielle (soit 76,9 milliards d'euros) est constituée d'impôts partagés entre au moins 2 niveaux de collectivités territoriales ; chacune vote donc un taux sur la même base fiscale ;
- l'État prend en charge, par des mécanismes divers et complexes, une part importante de ces produits fiscaux (13,6 milliards d'euros) qui vient s'ajouter aux dotations de fonctionnement susvisées ;
- l'analyse de la répartition entre ménages et entreprises de leur contribution fiscale au budget de l'État et à ceux des collectivités territoriales telle que présentée aux pages 68 et suivantes du rapport montre que leur part globale au financement des 129,5 milliards d'euros attendus peut être évaluée respectivement à 56 % et à 44 %.

**B - LES PRINCIPES**

À partir de ces données, la proposition d'un schéma cible pouvant servir de base à une nouvelle répartition des pouvoirs fiscaux locaux doit s'attacher, à répondre, à pression fiscale inchangée, aux objectifs simples suivants :

- Respecter, par hypothèse, les grands équilibres « historiques » actuels :
  - la répartition globale de la charge fiscale entre ménages et entreprises est maintenue à son niveau actuel ;
  - chaque niveau de collectivité retrouve le volume financier dont il dispose actuellement.
- Supprimer tout « financement fiscal » en provenance de l'État et considérer que, pour chaque impôt, le produit attendu par l'échelon local est celui qui sera payé par les redevables concernés, l'État s'interdisant à l'avenir d'intervenir de façon unilatérale en substitution de ces redevables.
- Faire en sorte qu'un seul pouvoir fiscal local s'exerce sur chacun des impôts constituant la fiscalité locale.
- Permettre à chacun des niveaux territoriaux d'escompter un financement ménages/entreprises selon des proportions qui pourraient être modifiées en relation avec les compétences principales de chacun de ces niveaux dans le cadre d'une répartition globale inchangée.
- Doter chaque niveau territorial d'une recette fiscale globale composée de plusieurs impôts dont il a la pleine maîtrise - c'est-à-dire que le rendement de chacun des impôts est fonction des bases de ses redevables et du taux qui leur est appliqué selon des décisions dont l'étendue - fixée par la loi - peut s'inspirer très directement des règles actuelles.
- Permettre à chaque catégorie de contribuables d'identifier clairement le niveau territorial qui a le pouvoir fiscal sur l'impôt qui la concerne, ce qui responsabilise d'autant les décideurs locaux dans un dispositif qui devrait mieux prendre en compte globalement la capacité contributive des redevables comme les impératifs liés à l'économie et à l'environnement.
- Opérer les ajustements financiers permettant l'équilibre de chacun des niveaux de collectivités locales par le biais des dotations de l'État.

**C - LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS**

Le schéma cible a donc été élaboré pour répondre pleinement aux objectifs recherchés et sans préjuger des réformes qu'il conviendrait de mener concurremment sur certains de ces impôts, notamment en ce qui concerne leurs bases. Ceci entraîne les évolutions suivantes.

**1. Les taxes directes locales**

S'agissant de la fiscalité directe locale, il est proposé, en scindant le foncier bâti en 2 impôts distincts : foncier bâti sur les locaux d'habitation (dit FB maison) et foncier bâti sur les locaux à usage économique (dit FB entreprises) d'en faire un ensemble de 5 taxes, chacune dédiée à un seul niveau de pouvoir fiscal selon la répartition suivante :

- aux communes et à leurs groupements, la taxe professionnelle, la taxe d'habitation, le foncier bâti maison et le foncier non bâti ;
- aux départements, le foncier bâti entreprises.

Deux mesures peuvent être proposées :

- la taxe professionnelle, acquittée aujourd'hui par les entreprises (15,7 milliards d'euros) et qui serait désormais affectée aux communes et à leurs groupements, serait diminuée de 2,7 milliards d'euros pour permettre une imposition sur les entreprises à destination des régions (cf. infra) ;
- la taxe d'habitation, acquittée aujourd'hui par les ménages (10,4 milliards d'euros) et qui serait désormais affectée aux communes et à leurs groupements, serait diminuée de 3,4 milliards d'euros pour contribuer à des impositions sur les ménages à destination des départements et des régions (cf. infra). Cette mesure ayant en plus l'avantage, en se combinant avec une modification du régime des valeurs locatives (cf. infra), de permettre de redonner à la taxe d'habitation une réalité économique fondée sur une nouvelle appréciation de son assiette.

**2. Les impôts traditionnels**

Parmi les 6 autres impôts qui sont inclus depuis plusieurs années dans les recettes locales (droits de mutation, versement transport, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, cartes grises, taxe sur l'électricité, taxe d'apprentissage), là aussi dans un souci de lisibilité, il paraîtrait judicieux de proposer :

- l'affectation aux départements de 100 % des droits de mutation ;
- l'affectation aux communes et à leurs groupements de 100 % de la taxe d'électricité.

**3. Les impôts récents**

Ensuite, s'agissant des impôts plus récemment consacrés pour tout ou partie aux collectivités territoriales, les reclassements suivants pourraient être opérés, selon les mêmes règles que précédemment :

- l'affectation aux départements de 100 % de la taxe sur les conventions d'assurance par suppression de la part actuelle de l'État ;

- l'affectation aux régions de 100 % de la TIPP dédiée au plan territorial (on notera d'ailleurs qu'on pourrait très bien en la matière inverser les facteurs, l'intégralité de la TIPP étant prélevée au plan régional, avec reversement d'une fraction principale à l'État).

#### 4. Les nouveaux impôts partagés

Enfin, pour compléter ce dispositif et à partir des réfections opérées sur le montant de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation affecté aux communes et à leurs groupements (comme décrit plus haut), pourraient être envisagés :

- un impôt départemental sur les ménages qui pourrait prendre la forme d'une taxe dédiée établie sur les mêmes bases que la CSG ;
- un impôt régional sur le revenu, qui pourrait prendre la forme d'un impôt additionnel à l'IRPP national (avec éventuellement la possibilité d'en moduler le taux) ;
- un impôt départemental, qui pourrait prendre la forme d'une taxation sur l'automobile, retour justifié par l'importance de l'investissement routier consenti par les départements, ainsi que par des considérations plus générales liées à l'environnement ;
- un impôt régional sur les entreprises, qui pourrait prendre la forme d'un impôt modulable sur la valeur ajoutée ou encore celle d'une quote-part forfaitaire de la TVA nationale.

#### D - LES EFFETS DE LA NOUVELLE DONNE

La proposition ainsi établie est de nature à répondre aux exigences de la nouvelle donne à partir des éléments de base de la situation actuelle :

Tableau 1 : Les effets de la nouvelle donne pour la répartition fiscale

	Total	Ménages	Entreprises	Autres	État
<b>SITUATION ACTUELLE</b>					
TP	25,2	0,0	15,7	0,0	9,5
FB	17,6	12,0	5,1	0,0	0,5
TH	13,2	10,4	0,0	0,0	2,8
FNB	0,9	0,2	0,7	0,0	0,1
<i>Fiscalité directe</i>	56,9	22,6	21,5	0,0	12,9
VT	5,2	0,0	4,6	0,6	
TEOM	4,3	3,4	0,9	0,0	
T/Électricité	1,4	1,0	0,4	0,0	
Mutations	8,7	4,4	4,3	0,0	
Cartes grises	1,6	1,2	0,4	0,0	
T/Apprentissage	0,6	0,0	0,6	0,0	
<i>Impôts "traditionnels"</i>	21,8	10,0	11,2	0,6	0,0
TCA	2,6	2,0	0,6	0,0	
Attribution CNSA	1,9	1,9	0,0	0,0	
TIPP	7,3	4,7	2,6	0,0	
<i>Impôts "récents"</i>	11,8	8,6	3,2	0,0	0,0
<b>Fiscalité</b>	<b>90,5</b>	41,2	35,9	0,6	12,9
<b>DGF+DGD form.prof.</b>	<b>39,0</b>				39,0
<b>TOTAL</b>	<b>129,5</b>	<b>41,2</b>	<b>35,9</b>	<b>0,6</b>	<b>51,9</b>

Chaque niveau territorial se voit affecter plusieurs impôts :

- Aux communes et leurs groupements en tenant compte des répartitions d'impôts déjà existantes entre eux :
  - la taxe d'habitation ;
  - la taxe sur le foncier bâti « ménages » ;
  - la taxe sur le non bâti ;
  - la taxe professionnelle ;
  - la taxe sur les ordures ménagères ;
  - la taxe sur l'électricité ;
  - le versement transport.

- Aux départements :
  - la taxe sur le foncier bâti « entreprises » ;
  - les droits de mutation ;
  - la taxe sur les contrats d'assurance ;
  - une imposition de type CSG ;
  - une imposition sur le parc des véhicules automobiles.
- Aux régions :
  - la taxe sur les produits pétroliers ;
  - la taxe sur les cartes grises ;
  - la taxe sur l'apprentissage ;
  - une imposition sur le revenu des ménages ;
  - une imposition sur les entreprises.

Tableau 2 : Proposition pour la nouvelle donne

	Total	Ménages	Entreprises	Autres	État
<b>PROPOSITION POUR LA NOUVELLE DONNE</b>					
TP	13,0	0,0	13,0	0,0	0,0
FB ménages	12,0	12,0		0,0	0,0
FB entreprises	5,1		5,1	0,0	0,0
TH	7,0	7,0	0,0	0,0	0,0
FNB	0,9	0,2	0,7	0,0	0,0
<i>Fiscalité directe</i>	<i>38,0</i>	<i>19,2</i>	<i>18,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
VT	5,2	0,0	4,6	0,6	
TEOM	4,3	3,4	0,9	0,0	
T/Électricité	1,4	1,0	0,4	0,0	
Mutations	8,7	4,4	4,3	0,0	
Cartes grises	1,6	1,2	0,4	0,0	
T/Apprentissage	0,6	0,0	0,6	0,0	
<i>Impôts "traditionnels"</i>	<i>21,8</i>	<i>10,0</i>	<i>11,2</i>	<i>0,6</i>	<i>0,0</i>
TCA	5,1	3,8	1,3	0,0	
Attribution CNSA	1,9	1,9	0,0	0,0	
TIPP	3,5	2,3	1,2	0,0	
<i>Impôts "récents"</i>	<i>10,5</i>	<i>8,0</i>	<i>2,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Départemental/social CST	2,1	2,1	0,0	0,0	
Départemental/Véhicules	4,0	3,0	1,0	0,0	
Rég/Entreprises	4,5		4,5	0,0	
Rég/Ménages	2,0	2,0		0,0	
<i>Impôts partagés</i>	<i>12,6</i>	<i>7,1</i>	<i>5,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<b>Fiscalité</b>	<b>82,9</b>	<b>44,3</b>	<b>38,0</b>	<b>0,6</b>	<b>0,0</b>
<b>DGF+DGD form.prof.</b>	<b>46,6</b>				<b>46,6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>129,5</b>	<b>44,3</b>	<b>38,0</b>	<b>0,6</b>	<b>46,6</b>

Ce qui aboutit à la répartition suivante :

Tableau 3 : Nouvelle répartition des recettes  
entre les niveaux de collectivités territoriales  
(en milliards d'euros)

	Actuellement	Schéma-cible
<b>TOTAL</b>	<b>129,5</b>	<b>129,5</b>
Fiscalité	90,5	82,9
<i>dont Contribuables</i>	<i>77,6</i>	<i>82,9</i>
<i>Etat</i>	<i>12,9</i>	<i>0,0</i>
Dotations	39,0	46,6
<b>Communes et groupements</b>	<b>70,1</b>	<b>70,1</b>
Fiscalité	48,8	43,8
<i>dont Contribuables</i>	<i>40,7</i>	<i>43,8</i>
<i>Etat</i>	<i>8,1</i>	<i>0,0</i>
Dotations	21,3	26,3
<b>Départements</b>	<b>44,1</b>	<b>44,1</b>
Fiscalité	33,2	26,9
<i>dont Contribuables</i>	<i>29,4</i>	<i>26,9</i>
<i>Etat</i>	<i>3,8</i>	<i>0,0</i>
Dotations	10,9	17,2
<b>Régions</b>	<b>15,3</b>	<b>15,3</b>
Fiscalité	8,5	12,2
<i>dont Contribuables</i>	<i>7,5</i>	<i>12,2</i>
<i>Etat</i>	<i>1,0</i>	<i>0,0</i>
Dotations	6,8	3,1

- chaque niveau territorial fait appel au financement des ménages et des entreprises pour un montant inchangé pour chacune de ces catégories, le schéma proposé ne différant du précédent que sur le seul point du financement direct ou du financement indirect par le truchement de l'État ;

Tableau 4 : Répartition du financement de la fiscalité locale  
selon les contribuables  
(en milliards d'euros)

	Actuellement	Schéma-cible
<b>Total</b>	<b>129,5</b>	<b>129,5</b>
Ménages	72,6	72,6
Entreprises	56,9	56,9
<b>Financement direct</b>	<b>77,0</b>	<b>82,3</b>
Ménages	41,1	44,3
Entreprises	35,9	38,0
<b>Financement indirect</b>	<b>52,5</b>	<b>47,2</b>
Ménages	31,5	28,3
Entreprises	21,0	18,9

Il est clair que ce dispositif découle d'une redistribution fiscale qui se veut globalement neutre et selon laquelle les prélèvements obligatoires sont inchangés en masse et dans leur répartition ménages/entreprises. Cela suppose que l'augmentation des impôts levés par les collectivités territoriales de 3,2 milliards d'euros sur les ménages et de 2,1 milliards d'euros sur les entreprises, soit compensée par une baisse des impôts alimentant le budget de l'État, d'un égal montant pour chacune des deux catégories. La nouvelle donne privilégie en effet la considération de la situation des contribuables plutôt que le souci d'un maintien de circuits financiers publics qui sont par ailleurs mis en cause.

- s'agissant de la répartition globale entre ménages (56 %) et entreprises (44 %), elle est rééquilibrée pour chacun des niveaux territoriaux selon une meilleure adéquation aux compétences principales de chacun des niveaux.

Tableau 5 : Répartition de la fiscalité locale selon les niveaux bénéficiaires

	Actuellement		Schéma-cible	
	Ménages	Entreprises	Ménages	Entreprises
Total	56%	44%	56%	44%
Communes et groupements	54%	46%	57%	43%
Départements	60%	40%	58%	42%
Régions	55%	45%	48%	52%

## II - PRÉPARER LES TRANSITIONS

Dans la perspective du débat qu'il conviendra d'avoir sur une nouvelle donne pour la fiscalité locale à partir d'un tel schéma-cible, il faut admettre d'emblée que les discussions préalables à son adoption doivent être assorties de la prise en compte d'autres mesures sans lesquelles le nouveau dispositif ne serait pas complet :

### A - MODERNISER ENFIN LES BASES DES « FUTURES 5 VIEILLES »

Sur les valeurs locatives, qui fondent l'assiette des taxes foncières, de la taxe d'habitation et d'une partie de la base actuelle de la taxe professionnelle, on sait ce qu'il en est.

On sait que ce sont des revalorisations forfaitaires et globales, à partir des valeurs établies en 1961 pour les propriétés non bâties et en 1970 pour les propriétés bâties qui fondent actuellement le calcul des impositions locales. On sait qu'à partir de 1990 la nécessité de procéder à un recensement général a été reconnue comme suffisamment indispensable pour qu'il soit réalisé et sa prise en compte programmée pour l'établissement des rôles d'imposition de 1993. On sait que depuis lors les craintes des effets liés aux transferts entre contribuables ont fait reculer les pouvoirs publics qui perpétuent dès lors des bases de plus en plus obsolètes et donc de plus en plus inégalitaires entre contribuables d'une même commune sans compter les inégalités évidentes existant entre les communes du fait des valeurs de référence utilisées. On sait enfin que, depuis lors, plusieurs propositions ont été avancées visant à privilégier l'échelon communal pour entreprendre un nouveau processus de révision des valeurs locatives, ou encore à engager une intégration au moins progressive des éléments de revenu dans l'assiette fiscale de la taxe d'habitation, considérant dans les deux cas qu'il reviendrait à l'impôt local un rôle de justice sociale sous prétexte peut-être que

d'autres mécanismes dont c'est la finalité ne remplissent pas au mieux leur fonction !

Dans une perspective dite de nouvelle donne, il importe certainement d'être à la fois plus réaliste et plus volontariste. Puisque la preuve est faite que la valeur locative est une référence malaisée dont l'actualisation apparaît impossible, mieux vaut certainement se tourner vers une autre solution. La référence à la « valeur vénale déclarée et contrôlée » a été maintes fois évoquée depuis le rapport du Conseil national des impôts de 1989 et on a déjà pu en évaluer les implications dans plusieurs pays étrangers. Il apparaît toutefois qu'une autre voie pourrait être, dès maintenant, plus opérationnelle : celle de la « valeur locative déclarative et contrôlée ». Elle pourrait en outre être assortie d'une instance d'arbitrage au niveau intercommunal dont le ressort serait plus adéquat en la matière que le seul niveau communal.

Pour en faciliter la mise en œuvre et dans une perspective où l'évolution proposée constituerait une transition vers une imposition directe sur le revenu, la nouvelle donne prévoit de mettre en œuvre cette réforme dans le cadre d'une réduction substantielle du produit attendu à ce titre (7,1 milliards d'euros contre 10,4 milliards d'euros), le solde étant pour partie transféré vers une imposition ménages tenant compte des revenus et destinée à l'échelon régional.

S'agissant des bases de la taxe professionnelle que la nouvelle donne prévoit de consacrer au bloc communal (communes et leurs groupements) pour un montant de 13,5 milliards d'euros - à comparer aux 15,7 milliards d'euros actuellement acquittés à ce titre par les entreprises - il convient là aussi d'opérer des clarifications qui peuvent résulter de deux options contrastées :

- ou bien, considérant que l'imposition des valeurs foncières s'opérera dans le cadre du nouveau foncier bâti entreprises dédié aux départements, la valeur ajoutée (localisée à partir de critères physiques à définir) constituerait la base de la taxe professionnelle dans le cadre des règles mini-maxi existantes et sous réserve du maintien du régime actuel pour les petites entreprises et les entreprises artisanales ;
- ou bien, considérant qu'il vaut mieux privilégier le lien physique entre l'échelon local et les entreprises dans sa traduction fiscale, et sous réserve du régime actuel maintenu pour les petites entreprises et les entreprises artisanales, la masse salariale et les surfaces territoriales occupées peuvent servir de base à l'instar du régime actuel du VT, qui pourrait dès lors être lui-même agrégé à la taxe professionnelle locale.

Au total, s'agissant des bases de l'imposition locale, la nouvelle donne privilégie, autant que faire se peut, la lisibilité en évitant tout recours à des régimes mixtes qui, s'ils s'inscrivent dans une tradition avérée, sont inévitablement sources de complexité et de rejet dans leur application.

## B - ASSURER UN PARTAGE CONCERTÉ DE CERTAINS IMPÔTS NATIONAUX

Par impôt partagé, il faut entendre :

- soit un impôt dont est attributaire un niveau dont les instances élues fixent le taux et dont une fraction forfaitairement déterminée (donc sans pouvoir fiscal) est attribuée à un autre niveau ;
- soit un impôt dont sont attributaires deux niveaux dont une instance fixe le taux principal et la seconde un taux additionnel, souvent contenu dans des limites précises.

La nouvelle donne fait référence, au moins pour les départements et pour les régions, à un choix de partage d'impôts avec l'État, plus résolu que dans la situation actuelle où ceci s'effectue plus par la prise en charge d'une part grandissante des impôts locaux que par un partage réel d'un même impôt - encore que ceci peut se dire de la TIPP et de la TCA par exemple. Sans oublier également que le « partage » des 4 vieilles entre tous les niveaux territoriaux pourrait faire référence à cette notion, encore qu'il s'agisse plutôt d'impôts communs que d'impôts partagés !

S'agissant des départements et plus particulièrement de l'attribution qui est proposée à leur destination d'une imposition sur les revenus, qui pourrait prendre la forme d'une taxe de type CSG, en considération de leurs compétences en matière sociale, la mise en place d'une contribution partagée sans pouvoir fiscal - le taux étant national - est concevable dans la mesure où le volume financier global est censé tenir compte de l'intensité des actions entreprises dont le département n'est pas décideur principal.

S'agissant des régions et de l'attribution qui est proposée à leur destination de deux impositions particulières nouvelles, une faculté de modulation de taux additionnels pourrait leur être reconnue - dans des conditions à définir en termes de mini-maxi à l'instar de la taxe professionnelle ou de la TIPP, et de préférence à une fraction (forfaitaire ou non) de la TVA - dans les deux cas prévus :

- un impôt additionnel à l'IRPP, en escomptant que cet impôt soit dès que possible réformé pour lui rendre son efficience ;
- un impôt sur la valeur ajoutée, dès lors que l'obstacle communautaire a été levé depuis le jugement de la Cour de justice des communautés européennes sur le régime d'imposition des régions italiennes et qui pourrait faire l'objet d'un partage avec l'échelon intercommunal.

## C - ESQUISSEZ LES MESURES TRANSITOIRES

Préconiser une réforme structurelle, c'est dans notre pays s'exposer jusqu'à l'ultime moment de la décision préalable à sa mise en oeuvre (cf. le recensement des valeurs locatives évoqué plus haut) à l'objection suprême : « certes, il est impératif que cela change, certes la réforme proposée est légitime et acceptable mais il faut s'assurer que rien ne bouge... surtout pour ceux pour qui cela risque d'augmenter ! » La nouvelle donne n'échappera pas à la règle car il n'est pas sûr que ceux qui préconisent plus de lisibilité et plus de responsabilité ne soient pas tentés le moment venu d'utiliser ce pur sophisme. On s'attachera donc à devancer leurs inquiétudes dans les considérants suivants.

S'agissant des collectivités territoriales dont on a pris soin de préserver les équilibres globaux, il va de soi que toute nouvelle répartition entraînera des modifications au plan individuel dans les proportions entre produit fiscal et dotation de l'État. Mais il est non moins évident que le total individuel ne sera en rien affecté par les éléments constitutifs de la nouvelle donne puisque cela constitue sa caractéristique première.

S'agissant des contribuables dont on a également pris soin de préserver les équilibres globaux, il est vraisemblable que les choses seront moins simples au niveau individuel et que la clarté recherchée dans les modes d'imposition ne pourra éviter de constater des évolutions provenant d'un changement structurel. Il convient néanmoins de rappeler qu'un tel état de fait peut être correctement anticipé et traité dans le cadre d'un processus pluriannuel d'amortissement de ses effets. La durée de ce processus serait fixée en fonction de la situation individuelle des contribuables concernés. L'appréciation de la situation fiscale de chaque contribuable devra désormais s'opérer dans sa globalité compte tenu du fait que plusieurs impôts sont impactés, à l'aide d'un compte fiscal global par entreprise ou par foyer fiscal. Ainsi, ce problème, qui paraît à chacun plus facilement surmontable quand il découle d'une décision ponctuelle de telle ou telle LFI, ne devrait pas devenir insurmontable quand tous partagent le diagnostic qui doit conduire à la réforme.

## D - FAIRE DE LA PÉRÉQUATION UN ÉLÉMENT CONSTITUTIF DE LA NOUVELLE DONNE

La notion de péréquation est inhérente à la mise en oeuvre d'un système financier pour les collectivités territoriales ; elle sous-tend tous les dispositifs établis au fil du temps pour atténuer les effets de l'inégalité de traitement fiscal entre les territoires et les redevables. Localisation des ressources et réduction des inégalités territoriales ont été les moteurs des réformes tendant à la recherche d'un équilibre difficile à trouver et que la notion même de décentralisation est venue par ailleurs exacerber.

Des analyses très pertinentes qui ont été menées en la matière depuis plusieurs années, on retiendra plus particulièrement la distinction entre péréquation horizontale (entre collectivités territoriales) et péréquation verticale (de l'État aux collectivités territoriales), où certains se plaisent à distinguer encore entre :

- des formes réputées « parfaites » de péréquation - qu'elles soient de type horizontal (ex : les transferts de cotisations de taxe professionnelle réalisés dans le cadre des conventions de partage prévus par la loi du 10 janvier 1980) ou de type vertical (ex : les dotations de solidarité urbaine et rurale incluses dans la DGF) ;
- des formes plus nombreuses et réputées « hybrides » de péréquation (ex : les mécanismes de distribution de la ressource des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle).

On retiendra également que les régimes de péréquation sont de deux ordres :

- des péréquations financières, qui sont le fait de l'État à l'égard de l'ensemble des collectivités territoriales (dans le cadre des modalités de répartition de ses dotations de fonctionnement et d'investissement), des départements à l'égard des communes (pour ce qui concerne leurs aides à l'investissement) ou encore des intercommunalités (dans le cadre des modalités des reversements de dotations aux communes membres) ;
- des péréquations fiscales, qui sont le fait de l'État (principalement dans le cadre du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, ou encore dans la répartition du produit des amendes de police), des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (alimentés par le produit des ressources liées à l'écêtement de certaines bases) ainsi que de fonds spécifiques (Île-de-France, Outre-mer ou encore l'ancien Fonds de correction des déséquilibres régionaux).

On retiendra enfin de ces analyses le nombre important des mécanismes existant en la matière, la complexité des régimes mis en place et surtout l'insatisfaction qui ressort des jugements portés sur l'efficacité de ces dispositifs qui - en répondant chacun à un objectif précis sous contrainte des situations acquises - n'apportent pas une réponse significative et dynamique à un souci de péréquation qui doit pourtant s'inspirer des principes selon lesquels il faut à la fois « prendre aux riches pour donner aux pauvres » et « répartir la ressource en fonction inverse de la richesse ». Ce qui implique qu'il faut à la fois définir quelle est la ressource et accorder les riches et les pauvres sur leurs situations respectives.

La nouvelle donne fiscale et financière pour le secteur local amène à penser, là encore, que le souci d'une vision globale du système est certainement préférable au maintien d'un dispositif éclaté et abscons. La mise en place d'un Fonds national de péréquation se substituant à l'ensemble des dispositifs existants - à l'exception éventuellement des Fonds particuliers à l'Île-de-France et à l'Outre-mer - est de nature à mieux répondre aux attentes en la matière. Il serait donc alimenté principalement par l'agrégation de tout ou partie des dispositifs locaux ou départementaux actuels, mais aussi par la cotisation minimale de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée et par une fraction des dotations actuelles de l'État - celles qui participent du principe de péréquation au sein de la DGF, ou encore celles qui demeurent attribuées de façon spécifique par plusieurs ministères. On pourrait substituer à ce dispositif, comportant plusieurs contributions du budget de l'État, l'affectation de tout ou partie d'un impôt national (existant ou à créer - sur les télécommunications par exemple), ce qui renforcerait le caractère pérenne de son alimentation financière. Un Comité de gestion, constitué majoritairement par des élus représentant les collectivités territoriales, en fixerait les règles de fonctionnement et de répartition des ressources.

En préalable :

- le dispositif devrait être assorti de mesures venant corriger les aberrations les plus criantes résultant du calcul de chacun des principaux impôts locaux ;
- le régime des dotations de fonctionnement de l'État serait revu pour qu'elles soient destinées d'abord à apporter une recette minimale garantie à chacun des trois niveaux de collectivités territoriales, en privilégiant l'échelon intercommunal au plan local.

### III - ASSURER LA PÉRENNITÉ

L'instauration de la nouvelle donne fiscale ayant été précédée d'une concertation éclairée mais dont on a vu qu'elle ne disposera pas encore de tous les éléments d'appréciation requis du fait de l'effort qui doit être accompli dès maintenant et en continu en matière de statistiques financières, il importe de l'assortir - avec le même esprit - de la définition d'un processus permanent d'adaptation. On peut en effet d'ores et déjà prévoir que la nouvelle donne pourrait utilement trouver ses prolongements dans la prise en compte des thèmes suivants.

## A - ENVISAGER LES MODALITÉS DU RETOUR À L'IMPÔT

Une des caractéristiques de l'évolution de la fiscalité française au cours des dernières décennies aura été le mouvement continu d'exonération de l'impôt d'un nombre sans cesse croissant de nos concitoyens, le plus souvent à partir de considérations d'ordre social, parfois aussi pour des motifs plus catégoriels. C'est peu de dire qu'on s'est radicalement éloigné du principe édicté par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen et, qu'en la matière, le législateur n'a pas oublié la fiscalité locale puisqu'on l'a vu, près du tiers des entreprises ne payent pas la taxe professionnelle et une même proportion concerne les ménages qui n'acquittent pas la taxe d'habitation.

Sans méconnaître les situations qui ont pu justifier les mesures prises, on peut d'autant plus regretter les modalités qui ont été adoptées au travers de la fiscalité locale que celle-ci est d'abord la contrepartie de services et d'équipements collectifs dont il est important que chacun prenne conscience qu'ils ont un coût, dont seule une contribution individualisée, fut-elle modeste, est la traduction financière du lien qui doit être maintenu entre celui qui utilise un équipement ou qui bénéficie d'un service et l'autorité locale qui en est responsable. De plus, seule une prise en compte globale de la situation d'une personne ou d'un foyer en difficulté peut permettre d'apporter des solutions adaptées que la seule exclusion fiscale partielle ne peut constituer en aucune sorte.

Dans le cadre d'une nouvelle donne financière et fiscale, il importe de procéder à une véritable réhabilitation de l'impôt et donc de revisiter tous les dispositifs antérieurs d'exonérations totales et même partielles de l'impôt local et de substituer à ceux dont la justification reste entière des mécanismes d'aide financière (d'ailleurs décidés et gérés au niveau territorial) en lieu et place des actuels mécanismes fiscaux. Le souci de responsabilité que beaucoup recherchent de la part des élus responsables de la fiscalité locale serait ainsi utilement complété par un souci de responsabilité de la part des citoyens dont ils assurent la desserte en moyens collectifs de la vie en société.

## B - AMÉLIORER LA GOUVERNANCE FISCALE

Clarifier la répartition des pouvoirs fiscaux entre les différents niveaux de collectivités territoriales doit permettre de faire évoluer, de façon concomitante, les conditions dans lesquelles s'exerce la gestion locale.

Au-delà des mesures qui pourraient utilement moderniser la gestion financière locale (placements financiers, compte épargne-équipement...), il importe que la nouvelle donne permette également d'établir pour les collectivités territoriales de nouvelles règles de gouvernance, d'une part en ce qui concerne leur relation financière avec l'État, d'autre part en ce qui concerne leurs décisions fiscales elles-mêmes.

## 1. La mesure financière des relations État-collectivités territoriales

S'agissant de la relation financière avec l'État, on constate qu'elle est jusqu'ici complexe et parfois obscure car reposant sur des « systèmes d'équivalence » entre services rendus par l'État (et souvent non facturés en tant que tels, ou facturés sur base forfaitaire ayant peu à voir avec la réalité des coûts... qui ne sont peut-être pas identifiés ou en tout cas évalués) et missions confiées aux collectivités territoriales sur des bases ayant peu à voir avec les conditions dans lesquelles celles-ci peuvent ou vont les exercer. La nouvelle donne implique que les divers rôles de l'État en matière de fiscalité et de finances locales, notamment son triple rôle de contribuable, collecteur de l'impôt local et teneur de compte soient mieux identifiés et les relations financières codifiées sur cette base.

Ceci doit désormais s'établir avec un souci de responsabilité nouvelle se traduisant par des facturations réciproques et négociées ; ceci peut d'ailleurs, si cela est mené de façon contradictoire, amener à s'interroger sur la pertinence de certains dispositifs actuels et sur l'intérêt à trouver d'autres solutions opératoires, soit en raison du coût réel des prestations effectuées, soit en raison de la qualité du service attendu par les collectivités territoriales de la part de services administratifs dont elles ne constituent parfois qu'une part du plan de charge.

Il va de soi que, de la même façon, les garanties de recettes actuellement consenties par l'État devront elles aussi faire l'objet d'un même traitement analytique et trouver à partir de là leur traduction financière.

## 2. Le mode de fixation de l'impôt

S'agissant des décisions fiscales prises par les collectivités territoriales et pour tenir compte des problématiques qui se sont fait jour depuis deux ans sur les décisions de certaines d'entre elles, au premier rang desquelles les régions ainsi que de nombreux départements, il importe de s'interroger sur la pertinence du dispositif qui régit ces décisions fiscales annuelles.

C'est au moment où ils votent leur budget primitif que les élus locaux fixent les taux d'imposition qui seront appliqués à leurs contribuables. Ces taux sont donc normalement déterminés à partir d'une évaluation prévisionnelle pour l'année de l'ensemble des postes de recettes et de dépenses.

Or il apparaît, à la lecture des comptes administratifs qui constatent la réalité des opérations effectuées, que des comportements financiers se perpétuent qui méritent d'être examinés de plus près. D'abord, on observe une surestimation quasi systématique des dépenses dans les budgets par rapport aux réalisations ; ceci tient à la fois à la prudence qui veut qu'on fasse des réserves en prévision d'éventuels aléas mais aussi aux variations du taux de réalisation des investissements ; par ailleurs, on observe une sous-estimation des recettes courantes, le plus souvent en raison d'une prudence qui conduit à ne pas inscrire au titre des recettes prévisionnelles toutes les rentrées possibles - le cas des droits de mutations illustre bien ce phénomène : leur rendement pour les départements

est bien plus élevé que celui qui figure dans les prévisions. On ajoutera que l'État contribue à ce phénomène en apportant quasi systématiquement des « rôles supplémentaires » qui s'ajoutent aux bases d'imposition qu'il a estimées et transmises aux collectivités locales pour déterminer leur taux.

La stratégie financière affichée dans les budgets ne se traduit donc pas complètement dans les faits. Comme le résultat de la section de fonctionnement est beaucoup plus élevé que prévu, la structure réelle de financement de l'investissement s'oriente vers des taux d'autofinancement bien plus élevés que prévus.

La pratique des débats budgétaires dans les collectivités locales ne contribue pas à éclairer ce phénomène. Comme les discussions portent plus sur les budgets que sur les comptes, ce décalage est peu analysé et souvent survalorisé. « On a fait mieux que prévu » devient un jugement de valeur du compte ; or « mieux » vaut certes pour la situation financière de la collectivité locale mais traduit d'abord une « surimposition » pour le contribuable. On aurait pu lui demander moins, en se rapprochant de la réalité économique et de la politique souhaitée.

La reconduction chaque année de ce phénomène n'est sans doute pas étrangère à la bonne santé financière globale des collectivités locales mais contribue à alourdir parfois indûment la pression fiscale.

Pour tenir compte de cet état de fait permanent, deux propositions peuvent être émises :

- Si on maintient la règle du vote des taux « *ex ante* », il importe :
  - de renforcer le débat autour du vote des comptes administratifs en exigeant une illustration « à rebours » du niveau des taux qui aurait conduit au résultat prévu dans le budget ;
  - d'imposer l'intégration obligatoire des résultats de fonctionnement de l'année N-1 en ressource de la section de fonctionnement du budget de l'année N ;
- Si on s'oriente plutôt vers un vote des taux « *ex post* », il importerait certes d'opérer les décalages nécessaires pour les calendriers de vote, de calcul et de perception de l'impôt mais les décisions fiscales seront dès lors en meilleure adéquation avec la réalité des opérations réellement effectuées et, à tout le moins, le schéma initial de financement des investissements ne serait plus susceptible que d'ajustements, à la différence d'une pratique actuelle où budget et compte sont quasiment disjoints.

## C - ENVISAGER LES EXPÉRIMENTATIONS DE MUTUALISATION FINANCIÈRE ET FISCALE

La mise en place d'une nouvelle donne pour les collectivités territoriales, elle-même complétée par des dispositifs nouveaux régissant leur relation financière avec l'État et par des règles modernisées quant à leur gouvernance financière et fiscale, ne doit pas et ne peut pas être conçue comme un régime unique et définitif, qui exclurait *a priori* toute innovation et tout progrès susceptibles d'être proposés par les acteurs eux-mêmes, dans la mesure évidemment où ceci resterait compatible avec le régime institutionnel des collectivités publiques.

Dès maintenant, et en précisant que les avancées ci-après n'ont pas été intégrées dès maintenant dans le régime général de la nouvelle donne (pour ne pas brûler les étapes au risque de trop charger une réforme déjà conséquente), on peut mettre au débat l'intérêt qu'il y aurait à permettre - au moins à titre d'expérimentation, et en tout cas dans un cadre possible de différenciation - des processus de mutualisation financière et/ou de mutualisation fiscale :

- la mutualisation financière consisterait, par exemple au plan intercommunal où elle serait certainement la plus aisée à concevoir, à mettre en commun la trésorerie de l'ensemble des communes membres de l'intercommunalité et de l'organisme de coopération intercommunale, ce qui aboutirait à une unité de caisse pour cet ensemble constitué de parties prenantes ayant normalement pour objectif commun de réaliser au mieux leurs actions menées de concert ;
- la mutualisation fiscale est certainement un concept plus audacieux puisque, dans sa forme achevée, il consisterait à constituer des ensembles cohérents de décision fiscale, certains voyant dans cette perspective une plus grande rationalité dans les choix fiscaux du fait d'une plus grande concentration des décisions en la matière. On peut imaginer que certaines intercommunalités pourront être intéressées à terme par une telle possibilité ; il reste certainement encore beaucoup de barrières souvent psychologiques avant qu'un tel schéma puisse être mis en œuvre entre une région et les départements la constituant. Mais on pourra objecter que certains projets parfois évoqués au plan institutionnel (cf. l'Alsace et les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin) pourraient mieux progresser si on leur donnait d'abord une possibilité d'un tel dispositif fiscal. Il ne faut donc pas fermer la porte à de telles hypothèses tout en observant qu'encore actuellement une même assemblée (le Conseil de Paris) mène deux processus financiers et fiscaux différenciés sur le même territoire, agissant successivement en tant que Conseil municipal et en tant que Conseil général ! Les dispositions sur l'expérimentation incluses en 2004

dans la Constitution devraient permettre d'entreprendre de telles démarches qui nécessitent une évaluation portant sur des critères partagés.

\*  
\*                      \*

Enfin, comme on l'a rappelé, si l'intérêt de la nouvelle donne réside dans sa prise en compte globale des budgets locaux, de la fiscalité locale, des catégories de redevables concernés et de la relation financière qui lie l'ensemble des acteurs publics, il importe, dans un contexte inchangé où la loi statue sur les règles de l'impôt, que soient établis en la matière la capacité d'expertise, le lieu du débat, l'instance des propositions et les processus de l'évaluation. Il importera donc le moment venu d'apprécier si les instances actuelles (conférence nationale des finances publiques, Conseil national des prélèvements obligatoires, Observatoire des finances locales) ont des vocations compatibles avec l'objectif recherché. On peut légitimement penser à ce jour que l'Observatoire des finances locales pourrait certainement constituer le pivot du dispositif, sous réserve de lui donner une plus grande indépendance vis-à-vis des parties en présence, tant au plan institutionnel qu'au plan technique.

#### IV - QUEL DEVENIR POUR LA NOUVELLE DONNE

Le Conseil économique et social, par les analyses menées dans le cadre de la présente saisine mais aussi par référence à ses travaux antérieurs sur la décentralisation, a souhaité inscrire ses recommandations dans la recherche d'un projet élargi au delà même des finances locales.

Et ce, pour que soient enfin - vingt cinq ans après les premières lois de décentralisation - mieux prise en compte l'ampleur des volumes financiers concernés et partant de là établies des règles nouvelles pour l'établissement des budgets publics dont l'interdépendance est évidente mais dont les formes actuelles ne peuvent durablement perdurer pour les raisons exposées précédemment.

Le Conseil économique et social affirme donc qu'une nouvelle donne est possible, qui se traduit par une autre répartition des impôts et des taxes entre les différents niveaux d'administration publique, dont il a établi (au travers du schéma cible explicité plus haut) les contours possibles, dans le respect des principes de lisibilité et de responsabilité que sont en droit d'attendre les citoyens et qui permettent de mieux asseoir la légitimité des différents niveaux de pouvoirs financiers et fiscaux dont la France est dotée de par sa Constitution.

Par les propositions qui viennent compléter la mise en œuvre de cette nouvelle répartition des pouvoirs fiscaux, le Conseil économique et social met ainsi à la disposition du débat politique les éléments qui permettront d'établir le volet financier et fiscal susceptible de répondre à l'attente de tous les acteurs de la décentralisation que sont les citoyens, l'État et les collectivités territoriales.

#### A - UNE NOUVELLE RELATION FINANCIÈRE ENTRE LES ACTEURS PUBLICS

On le sait bien, les budgets locaux ont longtemps été considérés, au niveau macro-économique, comme une annexe du budget de l'État, sinon une variable d'ajustement de la sphère financière publique, tant en raison de leur poids relatif dans cet ensemble que du fait des règles financières qui les cantonnaient le plus souvent au rôle de contributeur à des politiques nationales et qui les mettaient à l'abri des risques de dérapage. Même si certains « atavismes » demeurent vivaces en la matière, une telle attitude ne serait plus raisonnable, maintenant que les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les plus importantes d'entre-elles, sont en charge et en responsabilité de politiques économiques et sociales de première importance à l'heure de la compétition des territoires.

Les comptes de la Nation pour 2005 font ressortir que les dépenses des APUL (Administrations publiques locales) s'élèvent à 178,0 milliards d'euros - à comparer aux dépenses brutes de l'État (366,1 milliards d'euros) ou aux dépenses nettes de l'État (296,7 milliards d'euros). L'analyse des prélèvements obligatoires, dont le montant total représente 44,0 % du PIB, montre qu'après transferts, les APUL prélèvent 5,6 % du PIB - à comparer aux 17,3 % de la sphère État (16,1 % État + 0,9 % organismes divers d'administration centrale + 0,3 % prélèvements destinés aux institutions de l'UE) et aux 21,1 % de la sphère sociale. Les APUL, essentiellement constituées par les collectivités territoriales, constituent donc un bloc significatif de la sphère publique et leur place dans l'économie est désormais telle qu'elles doivent être mieux associées aux décisions macro-économiques qu'imposent les évolutions liées à la mondialisation et la conjoncture économique.

Au cours de la précédente décennie, l'idée d'un rendez-vous annuel État-collectivités territoriales a été avancée pour que puisse être engagé un dialogue véritable et global sur les évolutions institutionnelles et financières du secteur local. Ce projet paraissait d'autant plus justifié que certains processus mis en place dans un souci de pluriannualité financière (Pacte de stabilité État-collectivités locales de 1996 - contrat de croissance et solidarité de 1999) s'inscrivaient plus dans la logique de la décision unilatérale que dans celle d'une élaboration négociée. Aussi, même si certains regrettent qu'il ait fallu attendre l'action entreprise en vue de la résorption des déficits publics - orientation éminemment stratégique pour le pays s'il en est - pour que les représentants des collectivités territoriales soient enfin associés à la discussion générale, il faut se féliciter de la mise en place, en 2006, d'une Conférence nationale des finances publiques.

Cette conférence apparaît en effet comme le premier pas vers le développement d'une nouvelle gouvernance financière publique, selon laquelle il importe de proposer et de développer des stratégies globales dans le cadre de relations partenariales. Et si, comme à l'accoutumée, on a pu dès les premiers échanges mesurer combien les positions et les postures des uns et des autres étaient toujours marquées par les intérêts incarnés par chacun, il est non moins évident que le pas a été franchi de sortir les finances publiques du seul cercle de ceux qui « savent ».

Au-delà des vicissitudes liées au calendrier politique, cette conférence devra peu à peu permettre la confrontation des points de vue avant que soient rendus les arbitrages législatifs qui s'imposent aux différentes parties prenantes mais *in fine* et surtout aux contribuables, dont l'unité de caisse est finalement plus patente que celle de la puissance publique.

On peut néanmoins s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait à individualiser - au sein de la conférence nationale des finances publiques ou dans un autre cercle *ad hoc* - les discussions stratégiques qui demeureront entre l'État et les seules collectivités territoriales, quels que soient les efforts de clarification qui seront menés en matière de fiscalité et de finances locales. Le rôle du Comité des finances locales est avant tout de donner un avis sur les projets budgétaires de l'État quand ils concernent les finances locales ; une instance destinée à préparer les évolutions stratégiques propres aux finances locales trouverait certainement sa pleine justification dans le respect des équilibres généraux suivis par la conférence nationale des finances publiques.

#### B - LES NOUVELLES RESPONSABILITÉS FINANCIÈRES DU SECTEUR LOCAL

La clarification qu'il convient d'entreprendre sans tarder d'une nouvelle donne financière et fiscale pour les collectivités territoriales implique certainement un rôle nouveau pour les représentants des collectivités territoriales. Il leur appartient désormais d'assumer, en tant que tels, une responsabilité dans les objectifs économiques et financiers nationaux, au suivi desquels ils sont associés en tant que partenaires de l'État et de la sphère sociale au sein de la conférence nationale des finances publiques.

C'est dans ce cadre qu'il conviendra désormais de proposer et de négocier les orientations financières globales qui trouveront le moment venu leur traduction dans les budgets et les décisions fiscales de chacune des collectivités territoriales. On comprend le changement important que cela implique pour des organisations représentatives dont la mission était plutôt jusqu'ici de porter vers les autorités nationales les préoccupations et les revendications de chacun des niveaux de collectivités territoriales. À cette action coutumière, il faudra désormais ajouter une prise de responsabilité dans les arbitrages à rendre et une capacité renforcée de pédagogie sur les positions prises et sur les décisions acceptées. C'est à n'en pas douter une nouvelle attitude qui sera certainement aussi malaisée à intérioriser pour les responsables des collectivités territoriales

que l'est pour leurs interlocuteurs de l'État le fait de les considérer comme des partenaires ; on ne change pas en un jour une culture vieille de plusieurs siècles !

Au-delà de ces freins psychologiques, qui finiront bien par s'atténuer, leur nouveau champ global de responsabilité financière doit conduire les organisations de collectivités territoriales à disposer de leur propres capacités d'expertise dont une part pourrait être utilement mutualisée au sein de l'Observatoire des finances locales, si celui-ci était doté d'un statut différent de l'actuel.

#### C - UNE NOUVELLE RÉGULATION POUR LES FINANCES PUBLIQUES

La nouvelle donne pour la fiscalité et les finances publiques locales vise à établir plus de clarté entre les collectivités territoriales et leurs contribuables et plus de lisibilité entre les collectivités territoriales et l'État. On a vu également qu'elle s'inscrit dans un souci d'une nouvelle responsabilité pour les collectivités territoriales, tant au plan local, par une meilleure identification des décisions prises notamment en matière fiscale, qu'au plan national par une plus grande implication dans la fixation des orientations financières arrêtées en partenariat avec l'État et les autres acteurs publics.

Ce point est particulièrement important dans la mesure où la discipline budgétaire qui s'impose aux collectivités territoriales fait de la recette l'élément directeur de leur politique financière. Entre le postulat enseigné dans les manuels de finance publique de nos anciens « Il y a des dépenses, il faut les couvrir » et le postulat moderne : « Il y a des recettes, on ne peut dépenser au-delà », la solution réside dans une appréciation conjointe des équilibres financiers tenant compte des besoins arbitrés. Dans le processus de la nouvelle donne, l'adéquation de la recette fiscale à la seule cotisation des contribuables locaux ou au partage d'impôts avec l'État, en fonction de règles définies et contenues, constitue également le rempart aux risques de dérapage d'une dépense décidée par près de 40 000 entités différentes en fonction de critères souvent définis ailleurs.

## CONCLUSION

C'est en s'inscrivant dans le droit fil de ses précédents travaux sur les finances publiques ou sur la décentralisation que le Conseil économique et social a entrepris de s'engager ici dans une démarche de propositions sur la fiscalité et les finances publiques locales. Ceci l'a amené à constater que la situation en ces matières reflète aujourd'hui la plupart des défauts sur lesquels il avait déjà eu, au travers de ses analyses, l'occasion d'alerter les pouvoirs publics ; à commencer, par ceux liés à la complexité, à l'illisibilité et à la dilution de la responsabilité.

C'est pourquoi, soucieux à la fois de s'inscrire dans la recherche du retour à l'équilibre des budgets publics mais aussi de permettre aux collectivités territoriales de pouvoir exercer au mieux les missions qui leur sont confiées au sein de nos institutions, le Conseil économique et social a - dans le cadre de la présente saisine - pris toute la mesure d'une situation financière d'ensemble des collectivités territoriales qui pourrait paraître satisfaisante, si elle ne reposait pas sur des mécanismes financiers et fiscaux tous plus abscons les uns que les autres, et sur une relation financière globale avec l'État basée sur des processus tels qu'il devient de plus en plus difficile d'en assurer la maîtrise.

Souhaitant mettre sa réflexion au service du progrès de l'action publique et de la satisfaction que sont en droit d'en attendre nos concitoyens, le Conseil économique et social - répondant en cela à l'interpellation des principales associations nationales d'élus territoriaux - veut aussi affirmer sa conviction qu'une nouvelle donne est possible pour la répartition des pouvoirs fiscaux dans ce pays. C'est pourquoi il a souhaité - sans méconnaître aucune des questions qui sous-tendent l'établissement de cette nouvelle géographie financière entre les différents échelons publics que sont l'État et les collectivités territoriales - fonder ses propositions sur la proposition d'un schéma type illustrant l'ensemble des principes qui doivent guider les décisions politiques à prendre en ces matières.

S'il affirme donc qu'une nouvelle donne est possible et qu'elle peut être définie sur la base des contours qu'il lui a donnés, le Conseil économique et social souhaite que ses recommandations servent avant tout à nourrir le débat qui doit préluder à la réforme dans la mesure où il s'est lui-même évertué à les établir selon des principes de simplification, de meilleure compréhension et de prise de responsabilité qui doivent par là-même rencontrer l'adhésion tant des responsables des collectivités publiques que des contribuables eux-mêmes.

Toutes les propositions qui sont incluses dans cet avis et dans le rapport que le sous-tend sont donc avant tout inspirées par ces principes. Certaines d'entre elles ont déjà fait ici où là l'objet d'examen mais sans connaître de suite concrète ; d'autres pourront paraître plus innovantes mais ne peuvent trouver leur plénitude dans le seul cadre de telle ou telle réforme partielle. Toutes doivent s'inscrire dans un cadre global et cohérent, qui ne peut trouver sa force que dans une volonté politique partagée car élaborée et négociée entre responsables

d'entités publiques soucieux de répondre pleinement et ensemble aux attentes de leurs concitoyens. C'est ainsi et alors que la nouvelle donne pour la fiscalité et les finances publiques deviendra réalité.

C'est évidemment peu dire que l'UNSA considère une réforme de la fiscalité locale comme urgente. Les éléments figurant dans le rapport ainsi que les propositions qui sont faites dans l'avis, constituent incontestablement un socle largement partagé pour estimer comme inéluctable la mise en œuvre concrète de cette réforme. Néanmoins, il reste à en déterminer plus précisément les modalités en approfondissant, entre autres, l'influence qu'exerce l'engagement européen de la France sur les choix qui pourront être effectués. Malgré cette réserve, l'UNSA a soutenu l'avis.

## ANNEXE A L'AVIS

### SCRUTIN

#### Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i> .....	204
<i>Ont voté pour</i> .....	126
<i>Ont voté contre</i> .....	48
<i>Se sont abstenus</i> .....	30

#### Le Conseil économique et social a adopté.

#### Ont voté pour : 126

*Groupe de l'agriculture* - MM. Boisgontier, Cartier, Lucas, Szydowski.

*Groupe de l'artisanat* - MM. Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Pérez, Perrin.

*Groupe des associations* - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

*Groupe de la CFDT* - Mme Azéma, M. Bérail, Mmes Boutrand, Collinet, MM. Heyman, Jamme, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mmes Paulet, Pichenot, M. Quintreau, Mme Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweege, Vérolet.

*Groupe de la CFE-CGC* - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguié, M. Walter.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bécuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Devy, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaïne.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Gautier, Grave, Thibous.

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, M. Graff, Mme Idrac.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* - Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

*Groupe de la mutualité* - MM. Caniard, Davant, Ronat.

*Groupe de l'Outre-mer* - M. Kanimoa, Mme Moustoifa, MM. Omarjee, Osénat, Paoletti, Paul, Penchard, Radjou.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, M. Cannac, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mme Douvin, MM. Duquesne, Ferry, Figeac, Gentilini, Mme Kristeva-Joyaux, MM. de La

Loyère, Mandinaud, Masanet, Mme Morin, MM. Nouvion, Pasty, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roulleau, Slama, Mme Tjibaou, MM. Valletoux, Vigier.

*Groupe des professions libérales* - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

*Groupe de l'UNAF* - Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit, Therry, M. de Viguerie.

*Groupe de l'UNSA* - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

**Ont voté contre : 48**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Bastian, Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Canon, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Guyau, Lemétayer, Lépine, Marteau, Pelhate, Pinta, Salmon, Sander, Schaeffer, Thévenot, Vasseur.

*Groupe des entreprises privées* - Mme Bel, MM. Bernardin, Buisson, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Mme Felzines, MM. Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Schilansky, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

**Se sont abstenus : 30**

*Groupe de la CFTC* - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

*Groupe de la CGT* - Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Michel, Muller, Rozet, Mme Vagner.

*Groupe de la coopération* - MM. Budin, Fosseppez, Fritsch, Prugue, Verdier.

*Groupe des personnalités qualifiées* - Mme Dieulangard, MM. Duharcourt, Obadia, Sylla.

## **RAPPORT**

**présenté au nom de la section des finances  
par M. Philippe Valletoux, rapporteur**

## INTRODUCTION

Les différentes sections du Conseil économique et social déjà ont eu l'occasion d'aborder, parfois en incidente, la question du financement public au travers de différents rapports traitant de l'aménagement du territoire, de la décentralisation ou encore des prélèvements obligatoires.

Des analyses plus complètes ont déjà été menées, au sein de la section des finances - par Marc Didierjean, dans le cadre de l'avis rendu en 1994 sur « *Le bilan et les perspectives financières de la décentralisation* » puis par Jean-Pierre Brunel dans le cadre de l'avis rendu en 2001 sur « *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales* ». Les conclusions de ce dernier avis ont indéniablement inspiré les réformes entreprises dans la période 2002-2004 par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin.

La présente saisine a été suscitée par l'interpellation commune des présidents des trois principales organisations nationales d'élus territoriaux. Pour autant, le souci ainsi exprimé s'inscrivait dans la démarche constante du Conseil économique et social pour faciliter un dialogue renouvelé entre les différents acteurs de la puissance publique au service d'une meilleure adhésion des citoyens à la bonne marche des politiques publiques.

Cette démarche ayant reçu l'aval de notre Bureau, il est rapidement apparu que, pour répondre à un tel objectif, il convenait d'établir de façon globale l'état des relations financières et des répartitions fiscales qui régissent les collectivités locales au sein de la sphère publique pour pouvoir en déduire les principes de réforme d'un système trop souvent dénoncé pour son opacité.

La présente saisine a pour objet de :

- étayer les éléments d'un diagnostic partagé ;
- proposer un cadre d'évaluation de l'ensemble des relations financières existant entre l'État et les collectivités locales ;
- recenser les caractéristiques d'une nouvelle fiscalité locale ;
- établir un dispositif de suivi de l'évolution financière et fiscale de la décentralisation.

En raison des travaux déjà cités qu'avait mené le Conseil économique et social, et notamment la section des finances et compte tenu également de l'abondante littérature consacrée par les experts de la fiscalité et des finances locales, il a paru judicieux d'entendre en section, outre les trois présidents des associations d'élus, les responsables des deux principaux ministères concernés (Intérieur et Finances) ainsi que des économistes à même d'éclairer sur la place de la sphère publique locale au sein de l'économie.

Par ailleurs, le rapporteur a été soucieux d'entendre les personnalités - parlementaires, responsables économiques et sociaux, responsables territoriaux, économistes - qui s'étaient positionnées sur le sujet au cours des dernières années.

L'ambition de cet avis est de soumettre au débat les bases de réflexion pour une réforme politique de la fiscalité et des finances locales s'inscrivant dans le temps et dans un cadre d'ensemble cohérent et concerté.

## I - LES ÉLÉMENTS DU CONTEXTE

### A - LA DÉCENTRALISATION EN MARCHÉ

Si les débats entre centralisateurs et décentralisateurs, entre Jacobins et Girondins, ont sans cesse ponctué l'évolution des institutions publiques de notre pays tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle et de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, il faut constater que ce sont les années 70 qui portent plus particulièrement la marque de cette recherche d'une conception décentralisée de notre République.

Au-delà du projet inscrit dans le texte du référendum de 1969 et malgré l'échec de cette consultation, la recherche d'une autonomie locale renforcée conduit, en 1972, à la création des établissements publics régionaux et l'idée de décentralisation progresse d'abord au travers des rapports Peyrefitte (1973) puis surtout du rapport Guichard (1976) qui inspirèrent le projet de loi dit « *Développement des responsabilités des collectivités locales* », projet qui pourtant ne trouva pas grâce aux yeux du Parlement de l'époque.

Pour Gaston Defferre, l'ambition affichée, dès juillet 1981, était triple :

- rapprocher les citoyens des centres de décision ;
- responsabiliser les élus ;
- donner des nouvelles compétences aux collectivités locales et favoriser le développement des initiatives locales.

Cette ambition, alliée à une volonté politique clairement exprimée d'engager le pays de façon irréversible dans ce processus, s'est traduite d'abord dans la loi du 2 mars 1982, dite « *Droits et libertés des communes, des départements et des régions* ». Ses principales dispositions portent sur la suppression de tous les contrôles *a priori*, ainsi que sur le transfert de l'exécutif départemental et régional aux présidents du Conseil général et du Conseil régional.

Ce texte fondateur pose ainsi les principes du nouveau dispositif territorial :

- affirmation, en tant que collectivités locales, des trois niveaux d'administration territoriale (communes, départements, régions) ;
- libre administration des collectivités locales sous la responsabilité des élus ;
- absence de tutelle d'une collectivité locale sur une autre ;
- compensation financière des transferts de compétences.

Parmi la quarantaine de lois (assorties de plusieurs centaines de décrets) qui ont suivi la loi du 2 mars 1982, il est à retenir plus particulièrement :

- la loi du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification, stipulant notamment la création des contrats État-régions ;
- la loi du 31 décembre 1982, portant sur l'organisation administrative des communes de Paris, Lyon et Marseille, nouvel avatar d'une conception différenciée de la gestion locale ;
- les lois du 7 janvier et 22 juillet 1983, relatives à la répartition des compétences entre l'État, les communes, les départements et les régions. Basée sur le principe de proximité et selon le concept de « blocs de compétence », cette répartition visait à encourager une certaine spécialisation de chacun des trois niveaux d'administration locale ; il est vite apparu que cette notion trop vague n'avait pas endigué la tentation fréquente pour les collectivités territoriales d'intervenir dans des domaines hors champ de ladite proximité ;
- la loi du 26 janvier 1984 sur les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Au cours des quinze ans qui ont suivi la vague décentralisatrice initiée par la loi du 2 mars 1982, diverses réformes ont contribué à faire évoluer de façon significative - mais en concourant parfois à la confusion plutôt qu'à la bonne compréhension des responsabilités locales - le panorama institutionnel du pays :

- la loi du 6 février 1992, relative à l'Administration territoriale de la République dite Loi ATR, a encouragé la coopération entre collectivités territoriales notamment par la création de deux nouvelles formes de coopération intercommunale, les communautés de communes et les communautés de villes - ayant qualité juridique d'établissement public en tant qu'Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette loi prévoit un volet financier et fiscal, notamment par la mise en œuvre d'un principe de fiscalité propre pour ces nouvelles structures, pouvant prendre la forme d'une fiscalité de superposition (l'EPCI votant des taux additionnels aux taux communaux) ou encore d'une fiscalité spécialisée (la taxe professionnelle relevant alors directement et uniquement de la structure intercommunale) ;
- la loi du 4 février 1995, intitulée loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dite loi Pasqua, qui institutionnalise le concept de pays, comme « lieu d'expression d'une communauté d'intérêts économiques et sociaux, ainsi que - le cas échéant - des solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural » ceci devant aboutir à l'établissement des projets de développement ;

- la loi du 25 juin 1999, intitulée loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite loi Voynet, qui prévoit notamment un nouvel outil d'aménagement du territoire : l'agglomération ;
- la loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement, qui notamment supprime les communautés de villes et les districts et crée les communautés d'agglomération, ces dernières impliquant un important transfert de compétences obligatoires, assorti de l'exercice d'un droit optionnel sur d'autres compétences choisies sur la base de la notion d'intérêt communautaire. Cette formule des communautés d'agglomération, qui bénéficie automatiquement du régime de la Taxe professionnelle unique (TPU), a connu un rapide développement du fait des avantages financiers et fiscaux prévus par la loi.

Par ailleurs, on retiendra que la période a été marquée par des évolutions importantes en deux domaines :

- l'expérimentation, à partir de 1997, du transfert à la région des transports régionaux de voyageurs ;
- la mise en place des Agences régionales de l'hospitalisation (ARH), compétentes en matière de définition de la politique d'offres de soins hospitaliers, publics ou privés, ainsi que d'allocation des ressources aux établissements de santé.

Au total, la période 1985-2000 a été marquée par des évolutions institutionnelles significatives au premier rang desquelles la progression spectaculaire de l'intercommunalité. Pendant cette période, les préoccupations du législateur ne sont pas tournées vers la recherche d'un nouveau régime financier et fiscal pour les collectivités territoriales mais - cf. infra - plutôt vers des ajustements ponctuels permanents, peu propices à faire progresser une bonne acceptation citoyenne des évolutions institutionnelles entreprises depuis 1982.

C'est certainement pour répondre aux reproches dès lors adressés à la décentralisation que de nouveaux débats ont vu le jour dès 1995 parmi lesquels celui sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, qui trouve une part de sa réponse dans les réformes entreprises en 2002-2003 .

La volonté affichée par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin d'entreprendre une nouvelle étape de décentralisation, 20 ans après la loi du 2 mars 1982, s'est exprimée à l'été 2002 dans les objectifs qu'il assignait à la réforme constitutionnelle qu'il estimait désormais nécessaire pour achever de légitimer ce processus :

- inscrire les régions dans la Constitution ;
- prévoir la possibilité de référendums locaux ;
- ouvrir un droit à l'expérimentation (soit à des fins d'exception au droit commun, soit à vocation de préalable à des généralisations ultérieures) ;

- favoriser les coopérations entre collectivités ;
- renforcer l'autonomie et la responsabilité financière des collectivités ;
- renforcer le rôle spécifique du Sénat ;
- refonder le cadre institutionnel de l'Outre-mer.

Si l'ensemble de ces objectifs n'a pas trouvé sa complète traduction dans le train législatif de 2003-2004, il n'en demeure pas moins que les nouveaux principes inscrits dans la Constitution et les lois organiques sur l'expérimentation et sur l'autonomie financière des collectivités territoriales constituent un ensemble important dans l'évolution des institutions du pays.

Posant en principe premier à l'article 1 de la Constitution que « l'organisation (de la République) est décentralisée », la réforme constitutionnelle adoptée en mars 2003 précise d'abord que :

- « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limitée, des dispositions à caractère expérimental » (article 37-1 nouveau) ;
- « les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales (...) sont soumis en premier lieu au Sénat » (article 39).

Par ailleurs, le Titre XII (Des collectivités territoriales) est profondément remanié pour établir :

- un nouveau régime général pour les collectivités territoriales (articles 72, 72-1 et 72-2) ;
- un régime spécifique pour les collectivités territoriales de l'Outre-mer (articles 72-3, 72-4, 73, 74 et 74-1).

### Encadré 1 : Articles 72 à 72-2 de la Constitution

#### **Article 72 :**

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 d'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 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.

#### **Article 72-1 :**

La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

#### **Article 72-2 :**

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.

Sur cette base, deux lois organiques novatrices ont été promulguées :

- la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation pour les collectivités territoriales ;
- la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Puis, à partir d'un corpus constitutionnel renouvelé, une nouvelle vague de transferts de compétences a été mise en œuvre selon un nouveau mode opératoire. En effet, si en 1982-1983, la règle adoptée pour la compensation des transferts de compétence avait été fixée selon le mode 50 % dotation – 50 % fiscalité, la règle fixée pour les transferts opérés à partir de 2003 a été d'assurer les compensations financières par la seule voie des ressources fiscales.

Tableau 2 : Compensations financières liées aux compétences transférées

Lois de 1982 et 1983			Ressources transférées	
			Dotations	Fiscalité
<b>Communes</b>	1984	Transports scolaires	DGD	
	1984	Services communaux d'hygiène et de santé	DGD	
	1984	Urbanisme	DGD	
	1986	Bibliothèques municipales	DGD	
<b>Départements</b>	1984	Action sociale	DGD	DMTO + Vignette + FB
	1984	Transports scolaires	DGD	DMTO + Vignette
	1984	Ports et cultures marines (fonctionnement)	DGD	DMTO + Vignette
	1984	Ports (investissement)	DGD	DMTO + Vignette
	1986	Collèges (fonctionnement)	DGD	DMTO + Vignette
	1986	Collèges (investissement)	DDEC	
	1986	Bibliothèques (fonctionnement)	DGD	DMTO + Vignette
	1992	Bibliothèques (investissement)	DGD	DMTO + Vignette
	1996	Divers (franchise postale)	DGD	DMTO + Vignette
<b>Régions</b>	1984	Formation professionnelle et apprentissage	DGD	Cartes grises
	1984	Cultures marines	DGD	Cartes grises
	1984	Pêche côtière	DGD	Cartes grises
	1986	Lycées (fonctionnement)	DGD	Cartes grises
	1986	Lycées (investissement) - hors enveloppe de prêts bonifiés	DRES	
	1986	Développement culturel ROM		Cartes grises
	1989	Ports fluviaux	DGD	Cartes grises
	1991	Formation maritime et aquacole		Cartes grises
	1996	Divers (franchise postale)		Cartes grises
	<b>Période 2002-2006</b>			
<b>Départements</b>	2002	APA (prestation nouvelle)	CNSA	
	2004	RMI		TIPP
	2005	Fonds d'aide aux jeunes		TCA
	2005	Politique en faveur des personnes âgées		TCA
	2005	Fonds de solidarité pour le logement		TCA
	2005	Fonds eau-énergie		TCA
	2005	Conventions de restauration		TCA
	2005	Conservation du patrimoine		TCA
	2006	STIF		TCA
	2006	TOS Collèges (vacations, agents contractuels de droit public, emplois aidés)		TCA
<b>Régions</b>	2002	TER		
	2005	Formation des travailleurs sociaux	DGD Outre-mer	TIPP
	2005	Aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux	DGD Outre-mer	TIPP
	2005	Ecoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sage-femmes	DGD Outre-mer	TIPP
	2005	Aides aux étudiants des professions paramédicales et de sage-femmes	DGD Outre-mer	TIPP
	2005	Inventaire général du patrimoine culturel	DGD Outre-mer	TIPP
	2006	Centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience	DGD Outre-mer	TIPP
	2006	TOS Lycées (vacations, agents contractuels de droit public, emplois aidés)	DGD Outre-mer	TIPP
	2006	Transports en Ile de France (STIF + compensation SRU)		TIPP
	2006	AFPA		TIPP
<b>Période 2007-2008</b>				
<b>Départements</b>	2007-2008	TOS Collèges		TCA
	2007-2008	Personnel DDE		TCA
	2007-2008	Entretien Routes		TCA
<b>Régions</b>	2007-2008	TOS Lycées		TIPP

Source : Dexia Crédit local, Direction des études

## B - LES FINANCES PUBLIQUES EN QUESTION

C'est dans la période préalable à la mise en place de l'euro que l'appréciation du respect des critères dits de Maastricht a pris toute sa résonance dans le débat sur les finances publiques.

C'est dans ce contexte que les collectivités territoriales françaises ont été remarquées comme ayant, par leur excédent de financement de l'époque, participé de façon décisive à la « qualification » de notre pays pour l'entrée dans l'euro.

Établis dans le cadre du Pacte européen de stabilité et de croissance conclu en 1997, ces critères définissent les règles de bonne gestion des finances publiques au sein de l'Union monétaire :

- fixation à 60 % du PIB comme plafond de la dette brute consolidée c'est-à-dire sans prise en compte des actifs ou des dettes entre administrations publiques ;
- fixation à 3 % du PIB comme plafond pour le déficit annuel des administrations publiques.

Depuis 2001, et au gré d'une conjoncture économique pas toujours bien orientée et de décisions de politique budgétaire souvent peu volontaristes, plusieurs États de l'Union européenne ont vu la situation de leurs finances publiques se dégrader, principalement d'ailleurs du fait de leur endettement. C'est notamment le cas de la France, dont les responsables ont enfin jugé nécessaire de sensibiliser leur opinion à ces problèmes.

Ainsi, en 2005, le rapport établi par Michel Pébereau à la demande du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, Thierry Breton posait un diagnostic sévère sur l'endettement de la France et proposait des objectifs ambitieux afin de « restaurer une véritable capacité d'action publique » dont il estime que l'efficacité n'est actuellement que rarement recherchée.

Rappelant que les administrations publiques ne peuvent pas compter sur une augmentation significative des prélèvements obligatoires déjà élevés (44 % du PIB en France contre 39,5 % pour la zone euro), il conclut que la remise en ordre des finances publiques passe par la maîtrise des dépenses et leur meilleure orientation au cours des prochaines années, objectif considéré comme tenable, sous condition du respect de trois principes essentiels :

- le partage par toutes les administrations publiques de l'effort de réduction des dépenses publiques ;
- le maintien du niveau global des prélèvements obligatoires pendant la période de retour à l'équilibre ;
- le réexamen intégral de l'efficacité des dépenses.

Parmi les préconisations énoncées, on retiendra celles qui, tout en considérant qu'elles sont aujourd'hui peu endettées, visent à « mieux associer les collectivités territoriales à l'objectif de maîtrise des finances publiques » :

- durant la phase de retour à l'équilibre, stabiliser les dotations de l'État aux collectivités territoriales en euros courants, mais en contre partie :
  - assurer la neutralité des transferts ;
  - ne pas leur imposer unilatéralement de nouvelles dépenses ;
  - tenir compte de la fragilité de certaines communes ;
  - assurer aux collectivités territoriales une plus grande maîtrise de leurs ressources et de leurs dépenses.

C'est alors que le gouvernement a décidé de mettre en place une « conférence nationale des finances publiques » réunissant les acteurs de la dépense publique (État, collectivités locales et organismes de Sécurité sociale) dans la perspective de « prendre collectivement la mesure du problème et d'identifier et de mettre en œuvre les solutions nécessaires ». Le Conseil d'orientation des finances publiques, créé en mai 2006, est l'instance d'analyse et de préparation des décisions soumises à la conférence nationale.

À l'occasion de la première réunion de cette conférence, le Premier ministre, Dominique de Villepin, a proposé aux représentants de collectivités locales comme axes d'un pacte avec l'État :

- l'alignement progressif des dépenses de l'ensemble des collectivités locales sur le rythme de l'inflation ;
- une meilleure association des collectivités locales aux décisions qui les concernent ;
- un élargissement de leurs marges d'initiative et d'action sur les compétences transférées ;
- un moratoire sur toute nouvelle norme sur les compétences transférées, sauf accord des collectivités concernées ;
- la prise en compte d'une demande de rénovation de la fiscalité locale et d'une juste péréquation des finances locales.

Il faut prendre la pleine mesure du fait que la mise en place d'un tel dispositif constitue une novation importante dans nos institutions. C'est une marque nouvelle de considération de l'appareil de l'État à l'égard des collectivités territoriales, dont le poids institutionnel, économique et financier est ainsi reconnu par le pouvoir central. Cela devrait aussi accroître la capacité de régulation des finances publiques. Il n'en reste pas moins que le dialogue est encore dans un stade préliminaire puisque la première réunion du Conseil d'orientation des finances publiques, qui avait été organisée pour établir les disciplines qu'il convenait d'appliquer aux collectivités territoriales, a débouché sur la nécessité de comprendre avant de statuer. Ce qui est le signe d'un début de dialogue qu'il faut espérer fructueux entre tous les responsables des différents niveaux de l'autorité publique au sein d'une République qui a défini son organisation comme décentralisée.

C - LA FISCALITÉ LOCALE DE MOINS EN MOINS LOCALE ET DE MOINS EN MOINS  
LISIBLE

### 1. Le prélèvement fiscal local

Les collectivités territoriales ont, comme l'État, la possibilité de recourir à l'impôt. Leur pouvoir fiscal consiste en leur capacité à voter le montant des impôts locaux, voire à en fixer le taux d'imposition, dans les limites fixées par la loi et ceci tant sur des impôts directs que sur des impôts indirects.

Les **impôts directs locaux** sont principalement constitués par les « quatre vieilles » (taxe d'habitation - taxe foncière sur les propriétés bâties - taxe foncière sur les propriétés non bâties - taxe professionnelle) mais les collectivités territoriales peuvent également percevoir d'autres impôts directs :

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- la taxe de balayage ;
- la redevance communale et département des mines ;
- l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques ;
- la taxe sur les activités saisonnières.

Sont incluses dans les prélèvements obligatoires imputés aux collectivités locales les taxes additionnelles aux impôts directs locaux perçues au profit d'autres organismes :

- la taxe pour frais de chambres d'agriculture ;
- la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie ;
- la taxe pour frais de chambres de métiers ;
- les taxes spéciales d'équipement concernant l'établissement public d'aménagement de la Basse-Seine et divers autres établissements publics fonciers.

L'évolution des produits de la fiscalité directe des collectivités locales s'établit comme suit :

Tableau 3 : Évolution des produits de la fiscalité directe de l'ensemble des collectivités locales (en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Fiscalité directe	54,832	54,177 -1,2 %	55,227 +1,9 %	57,729 +4,5 %	59,328 +2,8 %	62,965 +6,1 %
TH	11,427	10,806	11,422	12,078	12,510	13,225
TFB	13,868	14,198	14,956	15,850	16,487	17,619
TFNB	0,832	0,845	0,871	0,897	0,918	0,944
TP	24,125	23,565	22,875	23,339	23,629	25,084
« 4 vieilles »	50,251	49,414 -1,7 %	50,124 +1,4 %	52,164 +4,1 %	53,524 +2,6 %	56,868 +6,2 %
TEOM	2,919	3,093	3,390	3,743	4,000	4,216
Taxes annexes	1,434	1,441	1,480	1,581	1,567	1,626
Autres	0,228	0,229	0,233	0,241	0,237	0,255

Source : Observatoire des finances locales

On trouvera en annexe 1 une présentation de l'évolution 1993-2005 du produit voté par les différents niveaux de collectivités territoriales de métropole au titre des 4 taxes directes locales.

La **fiscalité indirecte** des collectivités territoriales est constituée par une grande variété d'impôts, dont certains prennent la forme de taxes additionnelles à des impôts d'État. On retiendra :

- le Versement destiné aux transports en commun (VT) ;
- la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ;
- la Taxe sur les conventions d'assurance (TCA) ;
- les droits de mutation (droit départemental d'enregistrement, taxe départementale de publicité foncière, impôt communal additionnel aux droits de mutation perçus par le département, taxes communale et départementale additionnelles aux droits de mutations recouverts par l'État) ;
- les taxes d'urbanisme (taxe locale d'équipement, taxe départementale des espaces naturels sensibles, redevance pour création de bureaux en Île-de-France, participation pour non-réalisation d'aires de stationnement) ;
- la taxe sur l'électricité ;
- la taxe sur les permis de conduire ;
- la taxe sur les cartes grises.

Il existe également d'autres taxes indirectes dont le rendement est plus ou moins important : taxe de séjour, impôts sur les spectacles, taxe d'usage des abattoirs, prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos, taxe sur les remontées mécaniques, surtaxe sur les eaux minérales, droit de licence sur les débits de boissons, taxe sur les affiches publicitaires et taxe sur les emplacements publicitaires fixes.

Les principaux constituants de la fiscalité indirecte des collectivités territoriales évoluent comme suit :

Tableau 4 : Constituants de la fiscalité indirecte des collectivités territoriales (en milliards d'euros)

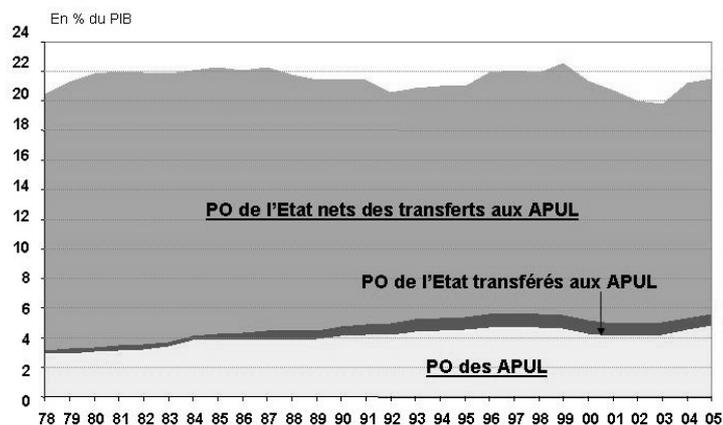
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Droits de mutation VT	4,686	4,674	5,932	6,512	6,111	7,382
Cartes grises	1,373	1,384	1,503	1,468	1,431	1,586
Électricité	1,230	1,235	1,300	1,197	1,362	1,119
TIPP	24,271	23,409	23,962	24,303	24,966	24,313
dont TIPP « localisée »						5,844

Source : Observatoire des finances locales

La fiscalité locale est incluse, selon les règles propres à la Comptabilité nationale, dans le calcul des Prélèvements obligatoires (PO) tels qu'établis par l'INSEE pour la présentation des comptes de la Nation.

Il en ressort que, s'il est vrai que la part des impôts destinés aux APUL a augmenté au cours des 20 dernières années, passant de moins de 3,5 % du PIB en 1982 à 5,6 % du PIB en 2005, le poids du prélèvement (État + APUL) n'a pas varié au cours de la période, aux alentours de 22 % du PIB.

Graphique 1 : Poids des prélèvements obligatoires État et APUL



Source : INSEE

Une analyse plus fine est désormais possible puisque chaque année, depuis 2003, la Loi de Finances initiale (LFI) consacre un fascicule de présentation à l'évolution des prélèvements obligatoires, tels qu'ils ressortent des comptes de la nation établis par l'INSEE.

Ce document, fort instructif, doit néanmoins être analysé avec soin :

- d'une part, en raison des règles propres à l'INSEE qui permettent des révisions pendant 3 ans de l'ensemble des données traitées ;
- d'autre part, en raison des changements de nomenclature et de reclassement qui peuvent intervenir entre les rubriques et entre les secteurs analysés.

Les volumes financiers concernés sont les suivants :

Tableau 5 : Répartition globale des prélèvements obligatoires (en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
État	241,7	239,6	241,8	270,2	277,8
ODAC	10,3	13,3	13,7	14,5	14,7
APUL	74,4	76,5	79,9	87,7	95,2
ASSO	320,3	331,3	342,7	339,6	360,1
UE	8,9	7,1	5,1	3,8	4,5
Total des PO	655,6	667,8	683,3	715,8	752,2
		+ 1,9 %	+ 2,3 %	+ 4,7 %	+ 5,1 %
Dont :					
Impôts	416,6	419,4	425,4	449,9	474,8
		+ 0,7 %	+ 1,4 %	+ 5,8 %	+ 5,5 %
Cotisations sociales	239,0	248,4	257,9	265,9	277,4
		+ 3,9 %	+ 3,8 %	+ 3,1 %	+ 4,3 %

Source : INSEE

Tableau 6 : Répartition globale des prélèvements obligatoires (en % du PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005
État	16,1 %	15,5 %	15,2 %	16,2 %	16,1 %
ODAC	0,7 %	0,9 %	0,9 %	1,0 %	0,9 %
APUL	5,0 %	4,9 %	5,0 %	5,3 %	5,6 %
ASSO	21,4 %	21,3 %	21,4 %	20,4 %	21,1 %
UE	0,6 %	0,5 %	0,3 %	0,2 %	0,3 %
Total des PO	43,8 %	43,1 %	42,8 %	43,1 %	44,0 %

Source : INSEE

En règle générale, l'augmentation des PO des APUL résulte de deux facteurs essentiels :

- l'évolution respective des bases et des taux ;
- les transferts de recettes fiscales accompagnant les transferts de charge.

Au cours des années les plus récentes, l'augmentation des prélèvements obligatoires des APUL reflète surtout les transferts de recettes fiscales (essentiellement TIPP et TCA). On notera que, à structure 2001 inchangée, le taux des PO des APUL aurait peu augmenté, passant de 5 % du PIB en 2001 à 5,1 % du PIB en 2005.

## 2. L'évolution du régime de la fiscalité directe locale

### 2.1. Historique

La fiscalité directe représente actuellement, on l'a vu, la part essentielle de la fiscalité locale, d'abord pour le « bloc communal » (communes et leurs groupements à fiscalité propre), et dans une moindre mesure pour les départements et les régions. Mais, compte tenu de son histoire même et du fait que l'État en a fait le support de politiques de substitution de plus en plus complexes, ses éléments constitutifs doivent faire l'objet d'une évaluation attentive, même s'il ne s'agit pas ici de reprendre l'intégralité des très nombreuses et intéressantes analyses qui en ont décrit tel ou tel aspect mais plutôt d'en faire ressortir les faits saillants.

Un rapide survol historique montre que les « quatre vieilles » trouvent leur origine dans la période révolutionnaire, au cours de laquelle furent créés d'abord deux impôts d'État :

- la contribution foncière, créée en 1790, impôt de répartition dont l'assiette était constituée par les propriétés foncières ;
- la contribution mobilière créée, en 1791, qui visait - selon des mécanismes complexes - à taxer le revenu au travers du loyer.

À ces deux impôts vient s'ajouter en 1795 la contribution des patentes, assise d'abord sur la valeur locative des locaux utilisés. Puis, il fallut attendre 1870 pour connaître une novation visant à partager l'impôt foncier en deux contributions : l'une sur le foncier bâti, l'autre sur le foncier non bâti. À ces impôts d'État, les collectivités locales votaient « des centimes additionnels » et le système perdura jusqu'en 1917. À cette date, il fut créé un impôt cédulaire global sur le revenu et les contributions mobilières et des patentes furent transférées aux collectivités locales, comme le furent, en 1948, les deux taxes foncières.

Il est d'ailleurs intéressant de constater que, dès 1930, de nombreux rapports et même plusieurs projets ont été établis dans la perspective de répondre aux critiques déjà nombreuses d'archaïsme, d'inefficacité, ou encore d'inégalité... tout en cherchant autant que faire se peut à ne pas bouleverser le système. Après tout, c'est une attitude très classique en la matière et qui conserve une belle actualité !

C'est l'ordonnance du 7 janvier 1959 qui a jeté les bases d'une réforme réelle de la fiscalité locale... même si sa mise en œuvre n'a pas été immédiate, loin s'en faut.

L'option retenue alors a été de maintenir le système existant en le modernisant par :

- l'adoption d'une base unique : la valeur locative, actualisée par voie d'une révision générale, pour les trois nouvelles taxes (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation) ;
- le remplacement de la patente par une taxe sur les entreprises, assise sur le « produit brut annuel du fonds exploité » ;
- l'instauration d'impôts locaux de quotité en attribuant aux collectivités locales le droit de voter des taux d'imposition.

Ces principes n'ont trouvé un début d'application qu'à partir de 1973 et on retiendra particulièrement :

- la loi du 18 juillet 1974, ayant pour objet « d'instaurer un mécanisme de mise à jour régulier des bases d'imposition des impôts locaux correspondant à une révision générale des valeurs locatives tous les six ans, et une actualisation de ces mêmes bases tous les deux ans au moyen de coefficients ». On sait ce qu'il en est advenu !
- la loi du 29 juillet 1975, portant création de la taxe professionnelle ;
- la loi du 10 janvier 1980, instituant le vote direct des taux d'imposition des quatre taxes fiscales directes locales par les conseils élus des collectivités territoriales.

### 2.2. Régimes spécifiques

Des régimes spécifiques ont été instaurés pour tenir compte des situations particulières de l'Île-de-France, de l'Outre-mer et de la Corse.

#### ➤ S'agissant de l'Île-de-France

Il existe plusieurs impôts spécifiques :

- la taxe spéciale d'équipement de la région Île-de-France (taxe additionnelle aux taxes directes locales, pour laquelle la région peut prévoir des coefficients d'adaptation différenciés par communes) ;
- la redevance régionale pour création de bureaux ou d'installations de recherche en Île-de-France ;
- la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, commerces ou stockage en Île-de-France (impôts d'État, dont 50 % sont reversés à la région) ;
- la taxe communale complémentaire à la TLE.

Par ailleurs, il existe des mécanismes spécifiques de péréquation entre les communes d'Île de France :

- le Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF). Alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes et des EPCI sur la base de critères de richesse fiscale, le FSRIF bénéficie à des communes de plus de 5 000 habitants selon une référence à un indice synthétique de ressources et de charges ;

- deux fonds de compensation de nuisances aéroportuaires.

#### ➤ S'agissant de l'Outre-mer

Les régions d'Outre-mer connaissent un régime spécifique reposant sur divers avantages fiscaux accordés en matière d'impôts nationaux et d'impôts locaux de droit commun.

Les collectivités territoriales situées sur le territoire des régions d'Outre-mer connaissent trois impôts spécifiques :

- l'octroi de mer, qui est une taxe indirecte frappant les produits importés et locaux et dont les recettes bénéficient aux communes et aux régions, ces dernières en fixant notamment le taux ;
- la taxe sur le transport public aérien et maritime, qui est perçue au profit de la région, qui en fixe le tarif (70 %), ainsi qu'au profit des communes classées comme stations balnéaires (30%) ;
- la taxe spéciale de consommation des produits pétroliers perçue sur la base d'un tarif fixé par la région et dont le produit est partagé entre toutes les collectivités territoriales de la région.

#### ➤ S'agissant de la Corse

Le régime particulier de la Corse se caractérise ainsi :

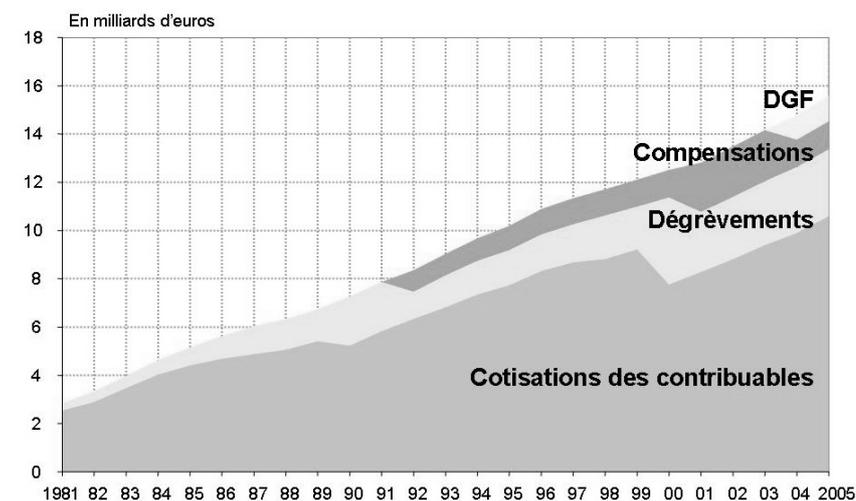
- La fiscalité directe de la Collectivité territoriale de Corse (CTC) se résume aux deux taxes foncières mais la CTC dispose d'autres impôts qui lui ont été attribués au détriment de l'État ou des deux départements de Corse-du-Sud et de Haute Corse :
  - taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette) ;
  - taxe sur le transport public aérien et maritime ;
  - droit de francisation et de navigation Corse ;
  - droit de passeport ;
  - droit de consommation sur les alcools ;
  - 75 % des droits de consommation sur les tabacs ;
  - 10 % de la TIPP perçue sur son territoire.
- Les deux départements précités, qui ne disposent ni de taxe professionnelle ni de vignette, reçoivent 1,5 % de la TIPP perçue sur leur territoire et 25 % des droits de consommation sur les tabacs.

Par ailleurs, la CTC perçoit des concours financiers spécifiques de l'État tant dans le cadre de la DGD qu'au titre d'un « Programme exceptionnel d'investissement » en cours de déploiement.

### 2.3. Diagnostic sur l'état actuel de la fiscalité locale

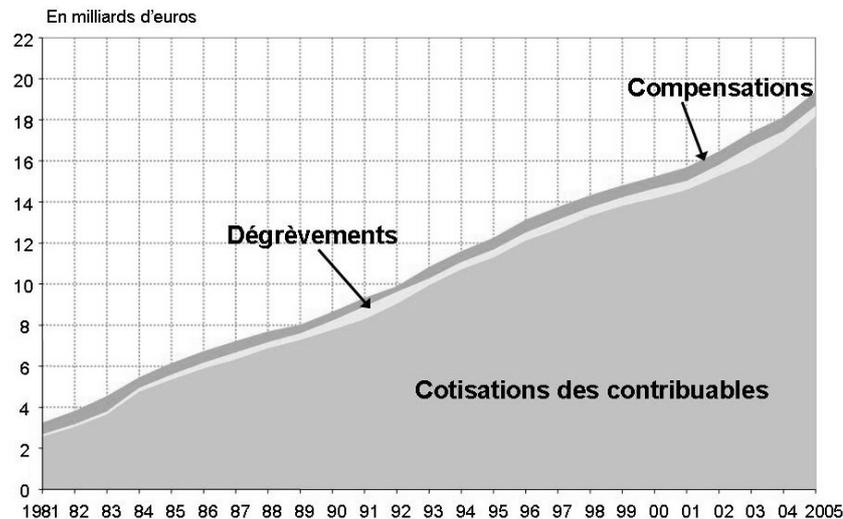
À partir des textes qui fondent le régime de la fiscalité directe locale, on constate aujourd'hui que les mécanismes « correcteurs » que le législateur a jugé bon de mettre en œuvre année après année - comme cela a déjà été évoqué plus haut - ont depuis lors contribué à passablement compliquer la bonne compréhension, tant de la part des contribuables que de la part des autorités locales votant l'impôt. De même, l'absence d'une volonté politique suffisante pour mettre en œuvre les réformes nécessaires pour faire évoluer les assiettes fiscales, à tout le moins par leurs révisions périodiques, a contribué jusqu'ici à entretenir une suspicion (pas toujours infondée) sur le caractère inégalitaire des impôts locaux.

Graphique 2 : Évolution des ressources locales au titre de la taxe d'habitation



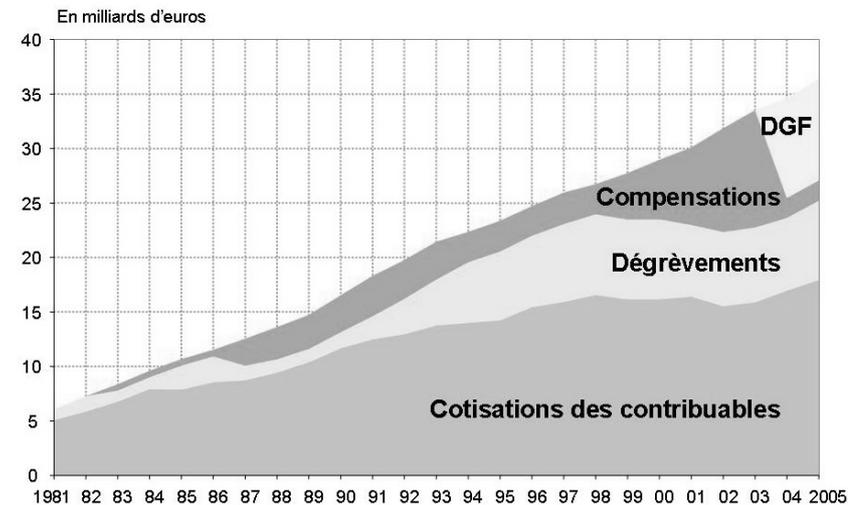
Source : Dexia Crédit local, Direction des études

Graphique 3 : Évolution des ressources locales au titre des taxes foncières



Source : Dexia Crédit local, Direction des études

Graphique 4 : Évolution des ressources locales au titre de la taxe professionnelle



Source : Dexia Crédit local, Direction des études

On trouvera en annexe 2 une présentation pour la période 1994-2005 des compensations et dégrèvements acquittés par l'État au titre des 4 taxes directes locales.

En 2003, près de 35 % des quatre vieilles étaient payés par l'État, cette proportion étant retombée à 25 % à partir de 2004 par l'incorporation d'une part importante des compensations fiscales dans la DGF (cf. supra).

Tableau 6 : Part des recettes prises en charge par l'État au titre des 4 taxes directes locales

	1997	1999	2001	2003	2005
Taxe d'habitation	19,3%	20,3%	33,7%	31,5%	29,8%
Taxes foncières	4,9%	1,7%	4,7%	4,7%	6,5%
Taxe professionnelle	33,1%	36,7%	42,5%	46,3%	35,8%
Total	22,4%	24,2%	30,5%	34,6%	25,1%

Source : Observatoire des Finances locales

- **Premier constat** : une « déliaison » croissante s'est opérée entre impôt local et contribuable local, du fait de cet interventionnisme permanent de l'État dans le processus fiscal local et ceci est particulièrement vrai pour la taxe d'habitation et pour la taxe professionnelle.
- **Deuxième constat** : une distinction malencontreuse s'est donc désormais installée entre trois notions qu'on pourrait plus légitimement considérer comme devant coïncider ; ce sont les notions de « produit voté », « produit payé » et « produit perçu ».

#### 2.4. Le cas le plus illustratif : la taxe professionnelle

L'évolution du régime de la taxe professionnelle est particulièrement illustratif en la matière. Les analyses menées dans le cadre du rapport Fouquet ont, si besoin en était, mis en lumière la complexité extrême qui a résulté de la « fébrilité » législative manifestée depuis 1975 à propos du régime de la taxe professionnelle : 68 textes législatifs en moins de 30 ans, sans compter les textes adoptés au sujet des mesures relatives aux fonds de péréquation, à la détermination de la valeur locative foncière ou encore aux règles de lien entre les taux des taxes directes locales !

Fondé évidemment sur le lien direct entre l'impôt attendu par les collectivités territoriales et l'impôt acquitté par les contribuables concernés, la taxe professionnelle est ainsi devenue au fil des ans un impôt complexe, illisible et donc particulièrement décrié ! Qu'en est-il actuellement ? La taxe professionnelle est un circuit de financement qui met en jeu 3 acteurs :

##### a) Les redevables

Selon sa définition, la taxe professionnelle est due chaque année par les personnes physiques ou morales qui exercent, en France et à titre habituel, une activité professionnelle non salariée. Ceci devrait donc se traduire par l'imposition de 3,6 millions de contribuables ; à ce jour et du fait des divers régimes d'exonérations, la taxe professionnelle concerne 2,7 millions de contribuables.

En 2003, le prélèvement brut au titre de la taxe professionnelle s'est établi à 29,393 milliards d'euros :

- les collectivités territoriales ayant voté un produit de 23,393 milliards d'euros et recevant également 0,315 milliard d'euros au titre de la cotisation nationale de péréquation ;
- les organismes consulaires et assimilés escomptant un produit de 1,280 milliard d'euros ;
- l'État percevant 4,405 milliards d'euros à divers titres :
  - cotisation minimale 1,676
  - frais d'assiette 1,140
  - frais de dégrèvement 1,027
  - cotisation nationale de péréquation 0,562

Toutefois, l'État accordant 7,366 milliards d'euros aux entreprises au titre des dégrèvements, le prélèvement effectif sur les entreprises aura été de 22,027 milliards d'euros, ce qui, compte tenu de la déductibilité dans l'assiette de l'impôt sur les bénéficiaires, équivaut pour elles à un coût net de l'ordre de 16,7 milliards d'euros.

#### b) Les bénéficiaires

Selon la définition, la taxe professionnelle est établie dans chaque commune où le redevable dispose de locaux et de terrains et elle est perçue par les communes et leurs EPCI, par les départements et par les régions.

On l'a vu, pour 2003 :

- les collectivités territoriales ont reçu à ce titre 23,708 milliards d'euros, dont 23,393 milliards d'euros au titre du produit voté lors de l'adoption du budget de l'année ;
- les organismes consulaires et assimilés ont reçu 1,280 milliard d'euros.

#### c) L'État

C'est le premier contribuable local au titre de la taxe professionnelle du fait de la prise en charge des dégrèvements (7,366 milliards d'euros en 2003) en partie compensée par la perception de la cotisation minimale de la CNP ainsi que des frais d'assiette et de dégrèvements (4,405 milliards d'euros en 2003) sans compter les compensations désormais intégrées au sein de la DGF.

Au-delà de ce circuit de financement complexe, la taxe professionnelle présente désormais des caractéristiques très éloignées des principes de départ :

- la taxe professionnelle est basée sur une assiette multiple, principalement référencée sur la valeur ajoutée :
  - l'assiette traditionnelle est assise sur le coût historique des biens mobiliers ;
  - plus de la moitié des cotisations nettes sont assises sur la valeur ajoutée, notamment celle des entreprises industrielles.

- c'est un impôt complexe à gérer :

- pour les entreprises, du fait de la coexistence de six assiettes et de la multiplication des règles particulières d'exonération, d'abattement des bases et de réduction des cotisations ;
- pour l'administration, qui consacre les 2/3 des frais de gestion de cet impôt à l'établissement de l'assiette, tout en enregistrant ensuite un contentieux important.

Le rapport Fouquet établit trois constats :

- la taxe professionnelle est un prélèvement lourd et concentré sur un nombre réduit d'entreprises.

La taxe professionnelle est un impôt en progression constante, marqué par des réformes successives qui ont eu pour objectif de réduire le poids de l'impôt pour les entreprises et pour effet d'accroître la concentration de l'impôt.

Tableau 7: Part de la taxe professionnelle dans la fiscalité directe locale (en milliards d'euros)

	1990	1995	2000	2005
Taxe professionnelle (TP)	15,7	24,6	28,3	27,7
Fiscalité directe locale (FDL)	33,9	49,7	59,8	63,1
TP/FDL	46,4%	49,5%	47,4%	43,9%

Source : Rapport Fouquet

La taxe professionnelle est pourtant un impôt emblématique de l'autonomie financière des collectivités territoriales françaises. C'est un impôt caractérisé par une base dynamique et une relative souplesse de fixation du taux, ce qui n'est d'ailleurs pas une situation unique en Europe. Un survol des régimes de la fiscalité locale sur les entreprises au sein de l'Union européenne permet en effet de dégager plusieurs catégories de dispositifs :

- les pays où les entreprises ne participent pas au financement des collectivités territoriales (Grèce, Suède) ;
- les pays où les entreprises participent au financement des collectivités territoriales exclusivement par le biais d'une imposition foncière (Pays-Bas, Irlande, Royaume-Uni) ;
- les pays où les entreprises, outre un impôt foncier, participent au financement des collectivités territoriales par une autre imposition sur lesquelles les collectivités n'ont aucune marge de manœuvre sur le montant des ressources attribuées (Autriche, Danemark, Finlande, Italie) ;

- les pays où les entreprises participent au financement des collectivités territoriales par le biais d'un impôt foncier et d'une imposition localisée sur lesquels les collectivités territoriales ont une certaine liberté de manœuvre sur l'assiette ou le taux (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Portugal).

Toutefois, il apparaît évident que le lien de la taxe professionnelle avec le territoire s'est toutefois affaibli, en raison de trois effets principaux :

- l'assiette valeur ajoutée, principalement du fait de la cotisation minimale ou du plafonnement ;
- les autres éléments non fiscaux de la localisation des activités ;
- les effets dûs à la mutualisation de la taxe professionnelle dans le cadre des EPCI.

Enfin, force est de constater que c'est l'État qui a supporté l'augmentation des recettes des collectivités territoriales au titre de la taxe professionnelle sur la période récente. Pour l'État en effet, le coût budgétaire annuel lié à la taxe professionnelle a doublé entre 1995 et 2003 :

Tableau 8 : Prise en charge de la taxe professionnelle par l'État  
(en milliards d'euros)

	1995	2000	2003
Dégrèvements	6,093	6,867	7,366
Compensations	2,917	5,494	10,822
<b>Total</b>	<b>9,010</b>	<b>12,361</b>	<b>18,188</b>
Produits en atténuation	2,078	2,871	4,405
Coûts nets	6,932	9,490	13,783

Source : Rapport Fouquet

Au total, dans un contexte où les cotisations des entreprises sont restées stables, cette augmentation de la prise en charge par l'État a permis de poursuivre la croissance soutenue des ressources annuelles des collectivités territoriales.

Tableau 9 : Évolution de la répartition de la taxe professionnelle  
(en milliards d'euros)

	1995	2000	2003
<b>BENEFICIAIRES</b>	<b>25,445</b>	<b>31,158</b>	<b>35,810</b>
Collectivités territoriales	24,384	30,003	34,530
+ Entreprises	15,050	17,270	16,027
+ Cotisation nationale de péréquation	0,325	0,372	0,315
+ Etat / Dégrèvements	6,093	6,867	7,366
+ Etat / Compensations	2,916	5,494	10,822
Chambres consulaires et assimilés	1,061	1,155	1,280
<b>ENTREPRISES</b>	<b>18,514</b>	<b>21,668</b>	<b>22,027</b>
Collectivités territoriales	15,375	17,642	16,342
+ Produit attendu	21,143	24,137	23,393
+ Cotisation nationale de péréquation	0,325	0,372	0,315
- Etat / Dégrèvements	6,093	6,867	7,366
Chambres consulaires et assimilés	1,061	1,155	1,280
Etat	2,078	2,871	4,405
+ Cotisation minimale	0,000	0,235	1,676
+ Cotisation nationale de péréquation	0,194	0,437	0,562
+ Frais d'assiette	1,011	1,163	1,140
+ Frais de dégrèvements	0,873	1,036	1,027
<b>ETAT</b>	<b>6,931</b>	<b>9,490</b>	<b>13,783</b>
Collectivités territoriales	9,334	12,733	18,503
+ Cotisation nationale de péréquation	0,325	0,372	0,315
+ Etat / Dégrèvements	6,093	6,867	7,366
+ Etat / Compensations	2,916	5,494	10,822
Entreprises	2,403	3,243	4,720
- Cotisation minimale	0,000	0,235	1,676
- Cotisation nationale de péréquation	0,519	0,809	0,877
- Frais d'assiette	1,011	1,163	1,140
- Frais de dégrèvements	0,873	1,036	1,027

Source : Rapport Fouquet

On retiendra qu'à partir de ces analyses, le rapport Fouquet a émis un certain nombre de propositions de réforme de la taxe professionnelle qui n'ont pas débouché à ce jour, la préoccupation du législateur étant tournée avant tout vers une limitation du poids financier du système actuel pour l'État et vers un plafonnement de cotisations des entreprises.

Le système adopté dans ce sens et qui trouvera son premier effet à partir de 2007 devra avant longtemps être prolongé par une remise à plat tenant mieux compte des légitimes intérêts des trois parties prenantes que sont les redevables, les bénéficiaires et l'État.

### 2.5. Le cas de la taxe d'habitation est-il si différent ?

Selon le sénateur Yves Fréville, dans son rapport d'information sur les dégrèvements d'impôts locaux (novembre 2003), « *la taxe d'habitation n'est plus un vrai impôt local : la moitié des contribuables ne paie plus ou ne paie que partiellement cet impôt en fonction de leurs revenus, sans que subsiste un quelconque lien avec l'impôt sur l'habitation voté par les collectivités locales* ».

Ce jugement s'appuie sur le fait que les politiques d'exonération et de dégrèvement mises en œuvre par le législateur ont transformé la taxe d'habitation en « *un impôt à double assiette et à double taux* » :

- la cotisation normale de taxe d'habitation correspond à un impôt local ; elle est déterminée par application à la valeur locative nette (après prise en compte des abattements décidés localement) d'un taux global d'imposition, somme des taux votés par le département, la commune et, le cas échéant, l'EPCI ;
- le redevable de la taxe d'habitation peut, soit être exonéré ou dégrèvé totalement en raison notamment de la faiblesse de son revenu, soit voir sa cotisation plafonnée en fonction du niveau de son revenu et du nombre de parts de son quotient familial ; dans ce cas, la taxe d'habitation s'apparente pour le contribuable individuel à un impôt national, l'État versant aux collectivités territoriales concernées tout ou partie de la perte de recettes générée par le passage de l'impôt local assis sur le logement à l'impôt fonction du revenu.

On retiendra notamment de ces politiques législatives de prise en charge par l'État d'une fraction de la taxe d'habitation :

- en 1982, première disposition en la matière (loi de Finances rectificative LFR de juin 1982) : dégrèvement total de taxe d'habitation pour les personnes âgées de plus de 60 ans non imposables à l'IRPP ;
- la loi de Finances initiale pour 1990 institue un plafonnement de l'imposition à la taxe d'habitation en fonction du revenu, le dégrèvement demeurant néanmoins en partie par l'institution d'un « ticket modérateur » à la charge du contribuable ;
- en 1992, un certain nombre de dégrèvements totaux sont transformés en exonérations (notamment pour les contribuables de plus de 60 ans) mais leur compensation aux budgets locaux s'effectue sur la base de taux « gelés » à leur niveau de 1991 ;
- la loi de Finances initiale pour 2000 supprime la part régionale de la taxe d'habitation et refond le régime des dégrèvements législatifs en un seul dispositif de plafonnement en fonction du revenu, cette fois sans ticket modérateur.

Tableau 10 : Compensations et dégrèvements législatifs en matière de taxe d'habitation (en milliards d'euros)

	Compensations	Dégrèvements législatifs	Total
1995	1,006	1,016	2,022
1997	1,083	1,105	2,188
1999	1,113	1,323	2,436
2001	2,004	2,247	4,291
2003	2,111	2,356	4,467
2005	1,141	2,762	3,926

Source : Observatoire des Finances locales

On rappellera que :

- l'évolution du montant des compensations entre 2003 et 2005 s'explique par l'intégration (dans le cadre de la LFI pour 2004) de la compensation de la part régionale de la taxe d'habitation (0,999 milliard d'euros en 2003) au sein de la DGF ;
- les dégrèvements de 2005 concernent au premier chef (78 %) le plafonnement par rapport au revenu tandis que les dégrèvements en faveur des personnes âgées ou des personnes de condition modeste représentent 10 % du total ;
- l'ensemble des mesures exposées plus haut a conduit l'État à une prise en charge financière croissante de la taxe d'habitation qui représente en 2005 près de 30 % des ressources de taxe d'habitation des collectivités territoriales sachant que, par ailleurs, les dégrèvements non législatifs accordés par l'administration fiscale représentent de l'ordre de 0,400 milliard d'euros par an.

Au total, il en ressort que la taxe d'habitation - l'impôt local qui « incarne » la relation entre chaque citoyen disposant d'un logement et les collectivités qui administrent le territoire où il habite - est devenu lui aussi un impôt obsolète (du fait du régime de ses bases) et complexe (du fait du régime combiné des taux locaux et des prises en charge totales ou partielles par l'État) que plus du quart des redevables concernés ne paient plus, ce qui donne un caractère quasi-virtuel à la relation entre certains citoyens et les services publics qui sont mis à leur disposition.

Pour ceux qui acquittent l'impôt, la mise à leur disposition des informations contenues dans leur avertissement fiscal montre à l'environnement combien une information administrative, pour louable qu'elle ait été l'effort déployé pour sa mise à disposition, ne peut pallier la recherche de lisibilité qui faciliterait le jugement de l'action locale par chaque citoyen selon la problématique d'une appréciation coût-avantage qui justifie l'impôt local.

#### Encadré 2 : Explication des rubriques contenues dans l'avertissement de la taxe d'habitation pour 2006

**Bénéficiaires :** la taxe d'habitation est un impôt local perçu au profit des communes, de leurs groupements et des départements.

**Qui est imposable ?** (articles 1407 et 1408 du CGI) : toute personne qui dispose, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, d'un logement meublé à usage d'habitation est imposable pour l'année entière. La taxe porte sur ce logement et sur ses dépendances (garages, remises, places de stationnement...).

**Qui est exonéré ou dégrèvé** (articles 1414-1, 1414 III et 1417 du Code général des impôts - CGI) : les personnes âgées de plus de 60 ans, les veufs ou veuves, certains infirmes ou invalides, les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés ou de l'allocation supplémentaire prévue aux articles L 815-2 et L 815-3 du code de la Sécurité sociale sont exonérés de leur taxe d'habitation principale si les trois conditions suivantes sont respectées : leur Revenu fiscal de référence (RFR) n'excède pas les limites indiquées dans le tableau 1 ci-dessous ; ils habitent seuls ou avec leurs enfants à charge ou avec toute autre personne dont le revenu fiscal de référence n'excède pas les mêmes limites (condition de cohabitation) ; ils ne sont pas assujettis à l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Les bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion (RMI) sont dégrèvés de leur taxe d'habitation principale s'ils respectent la condition de cohabitation. Cet avantage est maintenu l'année suivant celle au cours de laquelle le redevable cesse de percevoir cette allocation.

**Valeur locative brute :** c'est la base brute, telle qu'elle résulte de l'évaluation faite par les services fiscaux d'après la déclaration souscrite l'année de l'achèvement du logement par le propriétaire. Elle prend en compte la surface et les différentes caractéristiques du logement et de ses dépendances. Cette surface est multipliée par un tarif communal faisant référence aux loyers constatés au 1<sup>er</sup> janvier 1970 (1975 dans les DOM). Cette valeur locative est actualisée et, depuis 1981 (1982 dans les DOM), revalorisée par un coefficient voté annuellement par le Parlement. Pour 2006, les valeurs locatives de l'année précédente sont ainsi majorées de 1,8 %.

**Abattements pour l'habitation principale** (article 1411 du CGI) : la valeur locative brute est diminuée d'abattements obligatoires (pour charges de famille) ou facultatifs (votés par la collectivité). Parfois forfaitaires (« F »), ils sont le plus souvent proportionnels à la valeur locative moyenne des habitations de la collectivité qui les a institués. Le taux est fixé par chaque collectivité à 10, 15 ou 20 % pour chacune des deux premières personnes à charge, à 15, 20 ou 25 % à compter de la troisième personne à charge, et à 5, 10 ou 15 % pour les abattements facultatifs (abattement général et abattement spécial). Lorsqu'il est institué, l'abattement spécial est accordé aux personnes disposant d'un logement d'importance moyenne et dont les revenus n'excèdent pas les limites indiquées dans le tableau 1 ci-dessous. Ouvrent droit aux abattements pour charges de famille :

- vos enfants ou ceux qui vous avez recueillis, à votre charge à l'impôt sur le revenu au 1<sup>er</sup> janvier, âgés de moins de 21 ans ou de moins de 25 ans s'ils sont étudiants ou quel que soit leur âge s'ils sont infirmes. S'ils sont mariés, ils doivent habiter avec vous. Les enfants en résidence alternée ouvrent droit à un abattement égal à 50 % de celui accordé pour les enfants en résidence unique. Ce demi-abattement est imputé en priorité sur la base brute ;
- vos ascendants ou ceux de votre conjoint, âgés de plus de 70 ans ou infirmes, vivant sous votre toit, si leurs revenus n'excèdent pas les limites indiquées dans le tableau 1 ci-dessous.

Dispositions particulières pour les DOM : le taux de l'abattement général est de 40 ou 50 % ; le taux de l'abattement pour personnes à charge est de 5 ou 10 %.

**Base nette :** c'est la base d'imposition à laquelle le taux s'applique, collectivité par collectivité.

**Taux d'imposition :** voté par la collectivité ou calculé par l'administration, il s'applique à la base nette précédemment calculée et donne, par collectivité, la cotisation correspondante.

**Cotisation brute :** C'est la somme des cotisations calculées pour chaque collectivité.

**Frais de gestion** (article 1641 du CGI) : en contrepartie des dégrèvements qu'il prend à sa charge ainsi que pour les missions d'assiette et de recouvrement qui lui incombent, l'État perçoit des frais de gestion qui s'élèvent à 4,4 % du montant précédemment calculé (8 % pour les résidences secondaires).

**Prélèvement pour base élevée** (article 1641-I-3° du CGI) : un prélèvement est effectué au profit de l'État sur les locaux à forte valeur locative. Le taux, qui s'applique à la base nette communale, est de :

- pour les résidences secondaires : 1, 2 % lorsqu'elle est comprise entre 4 573 € et 7 622 € ; 1,7 % lorsqu'elle excède 7 622 € ;
- pour les résidences principales : 0,2 % lorsqu'elle excède 4 573 €.

**Dégrèvement total :** dégrèvement total en faveur des bénéficiaires du RMI

**Plafonnement en fonction du revenu** (articles 1414-A et 1417-II du CGI) : un dégrèvement de la taxe d'habitation (appelé plafonnement) est accordé aux contribuables dont le revenu fiscal de référence n'excède pas les limites indiquées dans le tableau II ci-dessous et qui ne sont pas assujettis à l'ISF. Le revenu fiscal de référence tient compte aussi du revenu des occupants du logement s'il excède les limites indiquées dans le tableau ci-dessous. Les occupants dont le revenu a été pris en compte pour le calcul du plafonnement sont indiqués au recto de l'avis dans le cadre « occupants ». Le dégrèvement est égal à la fraction de la cotisation brute de taxe d'habitation qui excède 4,3 % du revenu fiscal de référence diminué d'un abattement (voir tableau ci-dessous). Le dégrèvement ainsi calculé est réduit d'un montant égal au produit de la base nette imposable la moins élevée par la différence entre le taux global de taxe d'habitation constaté dans la commune en 2006 et celui constaté en 2000 indiqué au recto. Le taux global correspond au cumul des taux votés par les collectivités bénéficiaires. Cette réduction n'est pas appliquée si elle est inférieure à 15 €.

Depuis 2005, une deuxième réduction de dégrèvement s'applique lorsqu'au moins une collectivité a supprimé ou diminué un des abattements de taxe d'habitation en vigueur en 2003. Cette réduction est égale à la différence positive entre le dégrèvement calculé comme indiqué ci-dessus sur la cotisation de l'année et le dégrèvement recalculé dans les mêmes conditions mais sur une cotisation déterminée en retenant les abattements de 2003. La cotisation dite « en référence 2003 » est indiquée au recto.

**Montant de l'impôt** (article 1657-2 du CGI) : il est égal à la cotisation brute, plus les frais de gestion, plus le prélèvement pour base élevée, moins le dégrèvement total ou le plafonnement. L'impôt n'est pas réclamé s'il est inférieur à 12 €.

**Le Revenu fiscal de référence** (RFR) : est égal, pour la plupart des redevables, au revenu net imposable. Néanmoins, certains bénéficiaires exonérés, certaines déductions au revenu net global, les revenus soumis au prélèvement libératoire forfaitaire ainsi que les plus-values et les revenus de source étrangère ou versés par une organisation internationale et exonérés en France sont ajoutés au revenu net imposable pour déterminer le RFR.

Tableau 1 – Plafond du RFR pour l'application des exonérations et de la condition de la cohabitation :

Revenu fiscal de référence selon le nombre de parts	Métropole	DOM (hors Guyane)	Guyane
Première part	7 417 €	8 776 €	9 176 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	1 981 €	2 096 €	2 526 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	1 981 €	1 981 €	1 981 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	1 981 €	1 981 €	1 981 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	1 981 €	1 981 €	1 981 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	1 981 €	1 981 €	1 981 €

Tableau 2 - Plafond du RFR pour l'application du plafonnement :

Revenu fiscal de référence selon le nombre de parts	Métropole	DOM (hors Guyane)	Guyane
Première part	17 441 €	21 078 €	23 099 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	4 076 €	4 472 €	4 472 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	3 206 €	4 263 €	4 472 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	3 206 €	3 206 €	3 808 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	3 206 €	3 206 €	3 808 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	3 206 €	3 206 €	3 206 €

Tableau 3 - Montant des abatements à imprimer sur le RFR pour l'application du plafonnement :

Revenu fiscal de référence selon le nombre de parts	Métropole	DOM (hors Guyane)	Guyane
Première part	3 783 €	4 540 €	5 044 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	1 093 €	1 093 €	841 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	1 093 €	1 093 €	841 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	1 093 €	1 934 €	2 016 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	1 093 €	1 934 €	2 016 €
1 <sup>ère</sup> demi-part suivante	1 934 €	1 934 €	2 016 €

**Comparaison des cotisations entre N-1 et N :** l'année suivant celle de la transformation d'un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) percevant la fiscalité additionnelle en EPCI percevant la taxe professionnelle à la place des ses communes membres, la comparaison des cotisations dans la colonne « commune » tient compte des cotisations versées à la commune et également à l'intercommunalité (article L 253 du livre des procédures fiscales). Le tableau peut ne pas être complété dans certaines situations, notamment en cas d'imposition pour la première fois à cette adresse.

Une lecture attentive de cette notice, qui atteint donc les deux tiers des foyers français, montre que sont abondamment commentées toutes les possibilités de cas particuliers de même que, parmi tous les chiffres (une quarantaine environ) justifiés par les rubriques ci-dessus énoncées, un contribuable parisien apprend que la commune de Paris a versé 95 291 238 euros au fonds de solidarité de la région Île-de-France – organisme dont il ignore sûrement l'existence et montant qui n'évoque que peu de chose au regard de son propre impôt local !

## Encadré 3 : Le Fonds de solidarité des communes de la région Île de France

Le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, créé en 1992, a pour objet de contribuer à la réduction des inégalités entre communes existant dans une région qui, si elle dispose globalement d'une richesse fiscale supérieure à la moyenne nationale, connaît pour le moins de grands écarts de potentiel fiscal entre communes et où la coopération intercommunale n'est pas assez développée pour atténuer ces inégalités de richesse.

En 2006, le Fonds dont le montant s'est élevé à 173,1 millions d'euros, est alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées (à partir de critères tenant compte du potentiel financier par habitant et des bases de taxe professionnelle par habitant) et fait l'objet d'une redistribution vers les communes les moins favorisées (à partir d'un « indice synthétique » tenant compte des recettes et des dépenses de ces communes).

Par contre, on ne peut que s'étonner que la rubrique « valeur locative brute » demeure quant à elle réduite au minimum, alors qu'il s'agit là du point capital du calcul de cette imposition, des ingrédients de sa fixation dépendent le niveau trop important ou manifestement trop faible de sa contribution à la taxe d'habitation.

## 2.6. Les taxes foncières plus locales que les autres taxes directes ?

L'analyse des contributions versées aux collectivités territoriales par l'État au titre des taxes foncières montre bien que ces dernières ont gardé un caractère plus local que les deux autres taxes directes locales.

Tableau 11 : Compensations et dégrèvements législatifs en matière de taxe foncière (en milliards d'euros)

	Compensations	Dégrèvements législatifs	Total
1997	0,606	0,067	0,673
1999	0,548	0,030	0,578
2001	0,666	0,075	0,741
2003	0,671	0,337	0,908
2005	0,703	0,503	1,206

Ce qui représente en 2005 une prise en charge par l'État de moins de 7 % des recettes locales au titre des taxes foncières et pour des motifs divers :

- les compensations au titre des exonérations de TFPB (0,371 milliard d'euros) concernent d'abord les exonérations des personnes de condition modeste (70 %) et celles accordées (27 %) au titre des ZFU (zones franches urbaines) et des Zones urbaines sensibles (ZUS) ;
- les compensations au titre des exonérations de TFPNB (0,332 milliard d'euros) concernent essentiellement les exonérations de terres agricoles (98 %) ;

- les dégrèvements de taxes foncières (0,503 milliard d'euros) concernent tant la TFPB (vacance ou inexploitation des immeubles, logements sociaux en voie de démolition, redevables âgés de plus de 65 ans, travaux de prévention des risques technologiques) que la TFPNB (notamment à destination des exploitants des terres agricoles ou des propriétaires de certains terrains urbains).

Ainsi, malgré des régimes eux aussi très complexes, les deux taxes foncières peuvent être actuellement considérées comme des impôts véritablement locaux si on accepte de considérer comme marginale une participation de 7 % de l'État à leur financement.

### 2.7. *Quel jugement porter sur la fiscalité locale ?*

L'impôt local n'est plus acquitté par une part grandissante des contribuables potentiels que constituent pour les collectivités territoriales tous les citoyens vivant sur leur territoire et toutes les entreprises qui y exercent une activité professionnelle.

La définition d'une répartition claire entre les deux grandes catégories de contribuables - ménages et entreprises - est rendue d'autant plus malaisée par l'interférence du budget de l'État dans la fiscalité locale.

La non-révision des valeurs locatives constitue un véritable handicap à la modernisation souhaitable de la fiscalité locale. La fiscalité locale est en effet très dépendante d'une assiette immobilière qui constitue la base des taxes foncières, de la taxe d'habitation et d'une part de la taxe professionnelle.

Les valeurs locatives actuellement utilisées sont issues des révisions de 1961 pour les propriétés non bâties et de 1970 pour les propriétés bâties. Si la loi du 30 juillet 1990 a bien décidé de leur mise en révision et a entraîné un travail considérable concernant l'évaluation de 35 millions de locaux et de 30 millions de parcelles, cette opération de recensement - dont le coût a d'ailleurs été déjà répercuté sur les contribuables locaux - n'a pourtant pas été suivie d'effets par crainte de conséquences en matière de transferts entre contribuables d'une même collectivité ou même entre collectivités territoriales. De report en report, on se retrouve actuellement avec des bases effectives - vieilles de 40 ans et actualisées chaque année par des coefficients forfaitaires - et des bases potentielles dont la valeur a déjà près de 15 ans d'âge et qui ne sont donc guère à même d'apporter le caractère de modernité requis.

La superposition sur une même base fiscale de plusieurs autorités ayant pouvoir de fixer un taux de pression fiscale n'est pas de nature à encourager la prise de responsabilité en la matière.

L'analyse de l'évolution des taux (toutes taxes confondues) par catégories de collectivités territoriales depuis 2002 est éloquent en la matière.

Tableau 12 : Évolution des taux par catégorie de collectivité locale

	2002	2003	2004	2005	2006
Ensemble	+2,1%	+2,2%	+1,2%	+3,1%	+2,4%
Communes et EPCI	+1,6%	+1,6%	+1,3%	+1,0%	+0,7%
Départements	+3,4%	+3,9%	+1,2%	+4,3%	+5,0%
Régions	+0,2%	+0,2%	+0,4%	+21,0%	+7,4%

Source : Dexia Crédit Local - Direction des études

On constate ainsi que, sans méconnaître l'utilité d'une analyse réelle des besoins de financement exprimés par les régions dans le cadre de leurs budgets pour 2005, la polémique sur la pression fiscale régionale qui en a découlé aurait gagné à être pondérée par la prise en compte de la relativité du poids de chacun des niveaux de collectivités territoriales. L'appréciation des masses financières en jeu du fait des augmentations fiscales en 2006 vient d'ailleurs corroborer ce point.

L'augmentation de 3,3 milliards d'euros résultant d'une augmentation globale des taux de pression fiscale de 2,4 % en 2006 se répartira en :

- 1,4 milliard d'euros pour les communes et EPCI dont la pression fiscale augmente de 0,7 % ;
- 1,5 milliard d'euros pour les départements dont la pression fiscale augmente de 5 % ;
- 0,4 milliard d'euros pour les régions dont la pression fiscale augmente de 7,4 %.

## D - LES FINANCES LOCALES EN EXTENSION

### 1. L'évolution des finances locales depuis les lois Defferre

#### 1.1. *Les finances des APUL selon l'INSEE*

Établis en termes de comptabilité publique, les comptes financiers des collectivités territoriales font l'objet par l'INSEE de retraitements en termes de comptabilité nationale pour être intégrés, au sein du sous-ensemble des Administrations publiques locales (APUL), dans les comptes de la nation établis selon le système européen de comptabilité nationale (dit SEC 95).

Ce sont les analyses en termes de comptabilité nationale qui permettent, malgré de fréquents changements méthodologiques ou de nomenclature qui rendent parfois malaisée l'interprétation des séries de chiffres, de positionner les différents échelons publics au sein des agrégats couramment utilisés pour le pilotage macroéconomique (produit intérieur brut, dépenses publiques, prélèvements obligatoires, déficits publics, formation brute de capital fixe, endettement public).

Rappelons que :

- les APUL concernent un champ plus large que celui des collectivités territoriales : hormis les collectivités territoriales (régions, départements, communes), leurs groupements à fiscalité propre, certains autres groupements (SIVU, SIVOM...) et leurs services annexes, y figurent également des Organismes divers d'administration locale (ODAL), au premier rang desquels les organismes consulaires (chambres de commerce, chambres d'agriculture, chambres de métiers) ou encore les Sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural (SAFER) ;
- l'établissement du compte des APUL s'effectue par consolidation des mouvements entre collectivités et sans prise en compte de mouvements de dettes.

À partir des données de comptabilité nationale en base 2000, il a été établi un compte simplifié des APUL.

Tableau 13 : Compte simplifié des administrations publiques locales  
(en milliards d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Total des recettes</b>	<b>115,9</b>	<b>123,9</b>	<b>124,8</b>	<b>129,7</b>	<b>135,3</b>	<b>143,3</b>	<b>146,6</b>	<b>156,8</b>	<b>164,8</b>	<b>175,8</b>	<b>185,6</b>
		+ 6,9%	+ 0,7%	+ 4,0%	+ 4,3%	+ 5,9%	+ 2,3%	+ 6,9%	+ 5,1%	+ 6,7%	+ 5,6%
Recettes de production	16,8	19,1	20,1	21,3	22	24,9	24,8	26,1	27,2	28,8	29,9
Revenus de la propriété	1,8	2,1	1,6	1,8	1,7	1,9	1,9	1,8	2	2	2,1
Impôts et cotisations sociales	65	68,9	72	74,8	75,8	74,9	74,8	76,9	80,4	88,2	95,7
Autres transferts	32,2	33,9	31	31,9	35,7	41,6	45,2	52	55,2	56,8	57,9
<b>Total des dépenses</b>	<b>118</b>	<b>123,2</b>	<b>121,9</b>	<b>125,8</b>	<b>130,9</b>	<b>140,5</b>	<b>144,6</b>	<b>154,8</b>	<b>164,2</b>	<b>178,1</b>	<b>187,5</b>
		+ 4,4%	- 1,1%	+ 3,2%	+ 4,1%	+ 7,3%	+ 2,9%	+ 7,0%	+ 6,1%	+ 8,4%	+ 5,3%
Fonctionnement	55,1	58,8	61,9	64,7	68,6	74,4	74,8	80,8	85,7	89,5	93,8
Intérêts versés	7	7,1	5,9	5,4	4	3,7	5,1	4,2	3,7	3,2	3,3
Prestations et autres transferts	29,5	31,5	28,8	29,6	29	29,3	31,5	36,7	40	47,5	49,9
Acquisitions d'actifs	26,4	25,9	25,2	26,1	29,2	33,1	33,2	33	34,8	38	40,5
dont FBCF	25,8	25,3	23,8	24,6	27,9	31,3	31,6	31,3	33,2	36	38,5
<b>Capacité de financement</b>	<b>-2,1</b>	<b>0,7</b>	<b>2,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,8</b>

Rappel : Capacité de financement de l'Etat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
<b>Total des recettes</b>	<b>233</b>	<b>248,3</b>	<b>256,8</b>	<b>264,3</b>	<b>282,1</b>	<b>285</b>	<b>294,6</b>	<b>293,5</b>	<b>293,6</b>	<b>324</b>	<b>336,3</b>
		+ 6,6%	+ 3,4%	+ 2,9%	+ 6,7%	+ 1,0%	+ 3,4%	- 0,4%	+ 0,0%	+ 10,4%	+ 3,8%
<b>Total des dépenses</b>	<b>282</b>	<b>293,5</b>	<b>301,4</b>	<b>303,2</b>	<b>317,7</b>	<b>320,4</b>	<b>330,3</b>	<b>350</b>	<b>355,8</b>	<b>376,8</b>	<b>388,1</b>
dont FBCF	6,8	7,3	7	6,8	6,6	6,8	7,3	7,2	7,5	7	7,5
<b>Capacité de financement</b>	<b>-48,9</b>	<b>-45,2</b>	<b>-44,6</b>	<b>-38,9</b>	<b>-35,6</b>	<b>-35,4</b>	<b>-35,7</b>	<b>-56,5</b>	<b>-62,2</b>	<b>-52,8</b>	<b>-51,8</b>

Source : Comptes et indicateurs économiques - rapport sur les Comptes de la Nation

Dans le cadre des comptes nationaux sur longue période et notamment sur la dernière décennie, il faut retenir essentiellement que :

- les dépenses des APUL représentent en 2005, 10,8 % du Produit intérieur brut (PIB), contre 8,4 % en 1978 ;
- la Formation brute de capital fixe (FBCF) des APUL s'est élevée à 38,5 milliards d'euros (en augmentation de + 7,4 % par rapport à 2004) et représente ainsi près de 70 % de l'investissement public et plus de 11 % de la FBCF nationale. Cette caractéristique d'investisseur du secteur local est constante sur longue période, puisque la FBCF des APUL représente 2,3 % du PIB en 2005... comme en 1982 et comme la moyenne de la période ;
- le besoin de financement des APUL a été en 2005 de 1,8 milliard d'euros (inférieur à celui de 2004), après que les APUL aient connu un excédent de financement entre 1996 et 2002.

### 1.2. Les séries longues sur les finances locales

Si l'on se réfère à l'analyse des finances locales en termes de comptabilité publique, il est possible d'établir un compte simplifié de l'équilibre financier d'ensemble des collectivités territoriales qui retrace les évolutions structurelles des budgets locaux, pris dans leur globalité, au cours de la dernière décennie.

Tableau 14 : Évolution de la structure budgétaire des collectivités territoriales entre 1996 et 2006

	1996		2006		Variation 2006/1996
	milliards d'€	%	milliards d'€	%	
Recettes courantes	102,4	100 %	166,9	100 %	+ 63,0 %
Recettes fiscales	63,1	62 %	97,3	58 %	+ 54,2 %
Dotations	22,0	21 %	42,9	26 %	+95,0 %
Autres recettes	17,3	17 %	26,7	16 %	+54,3 %
Dépenses de gestion	71,6	70 %	125,8	75 %	+75,7 %
Intérêts de la dette	8,5	8 %	4,5	3 %	- 47,1 %
Autofinancement	22,3	22 %	36,6	22 %	+ 64,1 %
Dépenses d'investissement	29,1	100 %	48,6	100 %	+ 67,0 %
Autofinancement	22,3	77 %	36,6	75 %	
Recettes affectées	5,8	20 %	8,9	18 %	
Flux de dette	1,0	3 %	3,1	7 %	

Source : Dexia Crédit Local - Direction des études

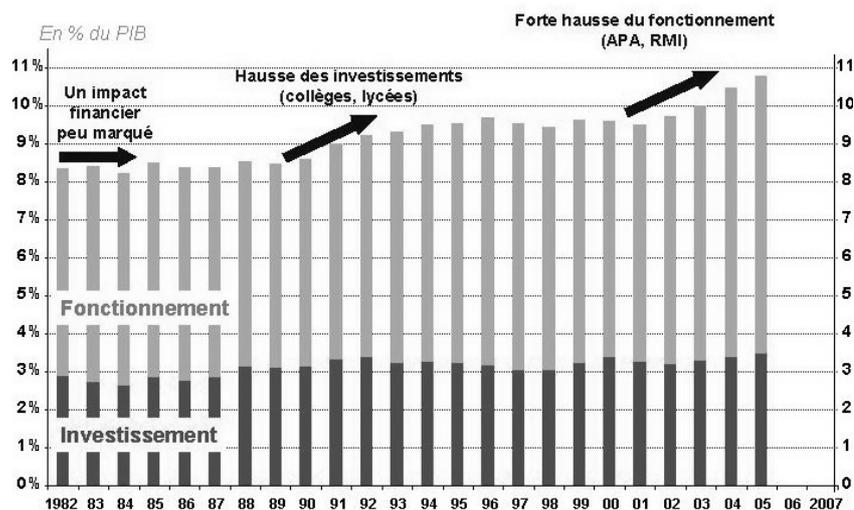
On observe :

- une évolution continue des dépenses locales, tant en fonctionnement (+ 5 % par an en moyenne) qu'en investissement (+ 5,3 % par an en moyenne) ;
- une part plus importante en 2006 qu'en 1996 (26 % contre 21 %) des dotations de l'État dans les recettes.

Par ailleurs, on retiendra que la dette des collectivités territoriales est passée de 106,1 milliards d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 1996 (soit 104 % des recettes courantes) à 107,1 milliards d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2006 (soit 64 % des recettes courantes).

Cette évolution procède d'abord des compétences qui ont été dévolues aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation, soit à la suite des transferts de compétences précédemment exercées par l'État, soit du fait de l'attribution qui leur a été faite de l'exercice d'une compétence nouvelle comme l'Allocation personnalisée à l'autonomie (APA) ainsi que le montre le graphique ci-après.

Graphique 5 : Impact de la décentralisation sur les dépenses locales

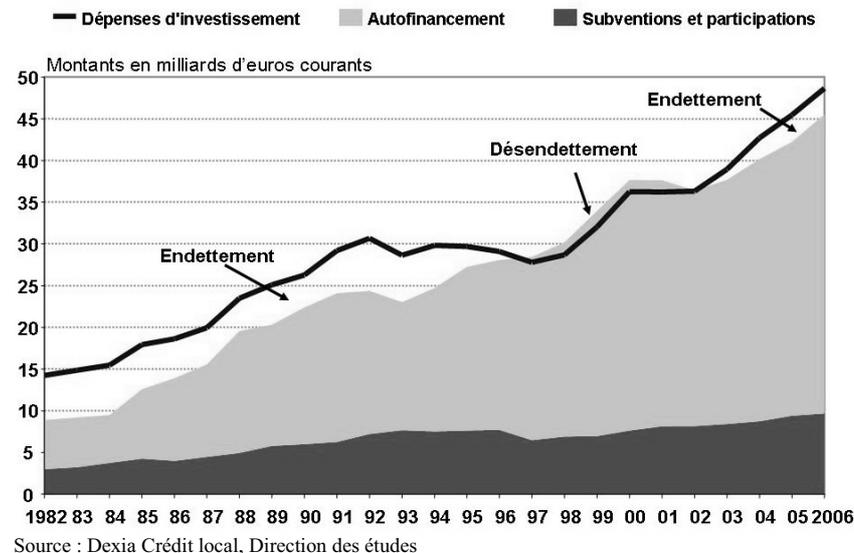


Source : Dexia Crédit local, Direction des études

Un même schéma de financement des investissements en 2006 qu'en 1996 mais qui a fait suite à une période d'excédent de financement entre 1997 et 2002, et donc de désendettement, ce qui aboutit à ce que l'endettement soit quasiment au même niveau en 2006 qu'en 1996 en euros courants.

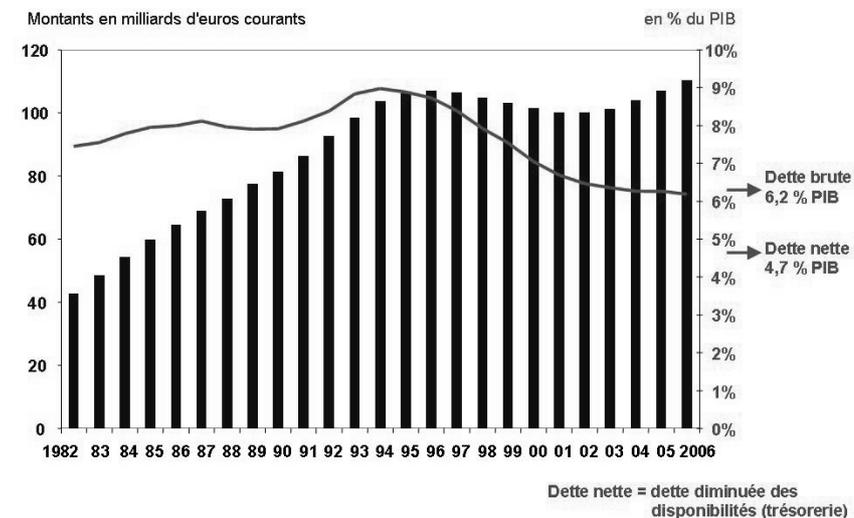
Tout ceci est particulièrement bien illustré dans les deux graphiques suivants.

Graphique 6 : Un recours à l'endettement structurellement faible



Source : Dexia Crédit local, Direction des études

Graphique 7 : Encours de dette des collectivités locales (au 31/12)



Source : Dexia Crédit local, Direction des études

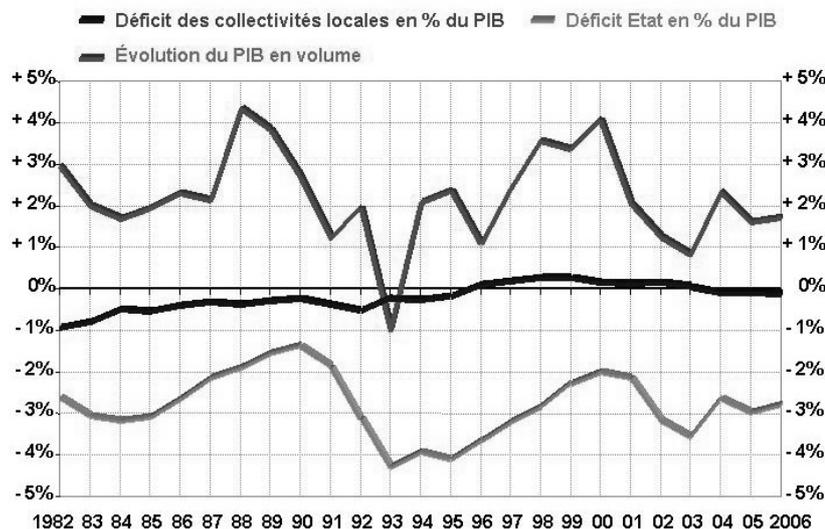
## 2. La place de l'État dans les équilibres financiers locaux

Comme il a été constaté précédemment, la situation financière des collectivités territoriales a été globalement satisfaisante au regard des critères macro-économiques.

Ceci procède d'abord des règles comptables qui s'imposent à elles et singulièrement celle dite de « la règle d'or » selon laquelle l'emprunt (c'est-à-dire la couverture d'un déficit de financement) ne peut se concevoir que pour le financement de l'investissement.

Au vu de l'évolution des déficits publics, le secteur local n'aura que peu participé au déficit public global depuis 1982, avec un besoin de financement de l'ordre de 0,5 % du PIB jusqu'en 1995, puis un excédent de financement d'environ 0,2 % du PIB entre 1996 et 2002 et depuis lors à nouveau un besoin de financement de l'ordre de 0,2 % du PIB.

Graphique 8 : L'évolution des déficits



Source : Dexia Crédit local, Direction des études

Ainsi que le montre le graphique précédent, si les collectivités territoriales ont peu subi les effets de la conjoncture, leur besoin de financement tangentant en permanence l'équilibre, quelle que soit l'évolution de la croissance que reflète l'évolution du PIB, il n'en va pas de même pour l'État dont les besoins de financement, tout en étant sensibles aux aléas conjoncturels, ne l'ont pas empêché de concourir de façon constante à l'équilibre des finances locales.

Les concours financiers de l'État aux budgets locaux ont pris trois formes principales au fil du temps.

- D'abord, des **dotations de fonctionnement et d'équipement** en progression constante.

Tableau 15 : Évolution des dotations globales de l'État  
(en milliards d'euros)

	Dotations globales de fonctionnement		Dotations d'équipement		Aides spécifiques	
	Milliards d'€	%	Milliards d'€	%	Milliards d'€	%
LFI 1998	16,666		5,030		1,911	
LFI 1999	17,176	+ 3,1 %	5,024	- 0,1 %	1,756	- 8,1 %
LFI 2000	17,556	+ 2,2 %	5,273	+ 5,0 %	2,019	+ 15,0 %
LFI 2001	18,208	+ 3,7 %	5,561	+ 5,5 %	2,432	+ 20,5 %
LFI 2002	18,875	+ 3,7 %	5,621	+ 1,1 %	1,959	- 19,4 %
LFI 2003	19,303	+ 2,3 %	5,766	+ 2,6 %	2,342	+ 19,6 %
2003 reformatée	36,435		5,766		2,458	
LFI 2004	37,037	+ 1,7 %	6,055	+ 5,0 %	1,917	- 22,0 %
LFI 2005	37,309	+ 0,7 %	6,324	+ 4,4 %	1,945	+ 1,5 %
LFI 2006	38,449	+ 3,1 %	6,502	+ 2,8 %	2,095	+ 7,7 %

Source : Lois de Finances initiales

Jusqu'en 2003, les concours de l'État au fonctionnement ont été principalement constitués par la Dotation globale de fonctionnement (DGF) dont la progression a été incluse dans une règle pluriannuelle, dite Pacte de croissance et de solidarité, selon laquelle l'évolution des dotations était indexée sur l'inflation prévisionnelle majorée de 50 % du taux de croissance de l'année précédente. À partir de 2004, une réforme structurelle a été entreprise consistant d'abord à intégrer dans la DGF un certain nombre de dotations et de compensations fiscales existant depuis 1999, puis à procéder à une réorganisation interne des répartitions de la DGF entre les différents niveaux de collectivités territoriales, enfin à renforcer l'intensité péréquatrice des dotations, l'ensemble évoluant selon la même règle que précédemment.

S'agissant des dotations d'équipement, les mêmes règles ont été maintenues au cours des dernières années pour la Dotation globale d'équipement (DGE) des communes et des départements, indexée sur la FBCF des administrations publiques, pour le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), remboursé sur la base des investissements réalisés l'année N-2, et pour le produit des amendes de police, réparti sur la base du produit constaté.

Enfin, il faut noter les apports financiers que l'État consent principalement sous forme de subventions spécifiques des ministères pour le soutien à des politiques sectorielles.

- Ensuite, des **compensations financières** liées à l'exercice de compétences transférées par l'État aux collectivités territoriales.

Tableau 16 : Évolution des compensations financières au titre des compétences transférées

	Dotations de décentralisation	
	En milliards d'€	%
LFI 1998	3,200	
LFI 1999	3,759	+ 17,5 %
LFI 2000	2,948	- 21,6 %
LFI 2001	5,731	+ 94,4 %
LFI 2002	7,588	+ 32,4 %
LFI 2003	7,827	+ 3,1 %
2003 reformatée	2,072	
LFI 2004	2,904	+ 40,2 %
LFI 2005	3,168	+ 9,1 %
LFI 2006	2,907	- 8,2 %

Source : Lois de Finances initiales

Les années 2005-2006 marquent une nouvelle étape dans l'évolution des budgets, du fait des nouvelles compétences qui ont été dévolues principalement aux départements et aux régions.

Au-delà de l'attribution de nouveaux produits fiscaux à ces collectivités territoriales (essentiellement TIPP et TCA pour ce qui concerne notamment le RMI), certains transferts ont donné lieu à des compensations de l'État. C'est le cas de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) par le truchement du Fonds de financement de l'APA (FFAPA), puis par celui de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ; c'est le cas également pour le Service régional des voyageurs (SPV) par l'abondement de la Dotation générale de décentralisation (DGD).

La DGD a le même mode d'indexation que la DGF tandis que les dotations régionale et départementale d'équipement et d'éducation connaissent la même règle de progression que les autres dotations d'équipement.

- Enfin, des **compensations fiscales liées à l'exonération** de certains contribuables par l'État dans l'acquittement de la fiscalité directe locale ou à l'instauration d'un mécanisme particulier de péréquation nationale des bases de taxe professionnelle.

Ainsi, en 2005, la taxe d'habitation n'est plus payée à 100 % par les ménages puisque l'État en acquitte 30 % du produit ; on peut considérer qu'il appelle lui-même une part de sa propre fiscalité sur les ménages pour assurer le financement de la compensation versée aux collectivités territoriales.

L'État a créé, année après année, de nombreux mécanismes interférant dans le régime fiscal des collectivités territoriales sur la base de dégrèvements (l'État payant alors à la place de certains contribuables une partie des impôts votés par les collectivités territoriales) ou de compensations fiscales (l'État supprimant définitivement des recettes fiscales des collectivités territoriales tout en leur versant des compensations par des concours financiers dont il détermine seul le mode de calcul). En 2003, c'est-à-dire avant que tous ces concours soient confondus pour une grande part dans les concours globaux de l'État aux collectivités territoriales, l'ensemble des transferts financiers de l'État à ce titre représentait de l'ordre de 23 milliards d'euros.

La lecture du tableau ci-dessus, qui détaille l'évolution depuis 1998 des concours financiers de l'État aux collectivités locales, tels qu'ils ont été arrêtés dans les lois de Finances initiales successives, est particulièrement éloquent sur l'un des aspects majeurs de la complexité des finances locales, qui réside d'abord dans la complexité des rapports financiers entre l'État et les collectivités territoriales.

Tableau 17 : Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales  
1998-2002

	1998 LFI	1999 LFI	2000 LFI	2001 LFI	2002 LFI
<b>TOTAL</b>	<b>39,062</b>	<b>42,681</b>	<b>44,787</b>	<b>51,824</b>	<b>56,319</b>
		+ 9,3%	+ 4,9%	+ 15,7%	+ 8,7%
<b>Dotations sous enveloppe</b>	<b>24,070</b>	<b>25,042</b>	<b>24,541</b>	<b>27,892</b>	<b>30,374</b>
		+ 4,0%	- 2,0%	+ 13,7%	+ 8,9%
<i>Dotation globale de fonctionnement</i>	16,210	16,737	17,155	17,835	18,536
		+ 3,3%	+ 2,5%	+ 4,0%	+ 3,9%
DGF hors majorations	16,210	16,661	16,798	17,373	18,390
Majoration exceptionnelle DSU		0,076	0,152	0,130	0,122
Majoration exceptionnelle Intercommunalité			0,152	0,309	
Majoration de la dotation Aménagement			0,030		
Majoration exceptionnelle DSR			0,023	0,023	0,024
Débasage liée à l'affectation TSCA					
Abondement de la DGF des départements					
Dotations spéciales Instituteurs	0,415	0,397	0,359	0,330	0,294
Fonds national de péréquation TP	0,441	0,515	0,545	0,579	0,547
Fonds national de péréquation TP (dotation de majoration)	0,097	0,103	0,103	0,108	0,107
Abondement de la dotation de majoration		0,023	0,023	0,023	0,023
Dotations Elu local	0,041	0,042	0,042	0,043	0,045
Dotations globale d'équipement	0,778	0,808	0,822	0,835	0,850
Dotations générale de décentralisation	2,225	2,351	1,528	4,257	6,049
Dotations générale de décentralisation Corse	0,199	0,204	0,206	0,218	0,232
Dotations générale de décentralisation - Formation professionnelle	0,776	1,204	1,214	1,256	1,307
Dotations régionale d'équipement scolaire	0,505	0,525	0,544	0,552	0,562
Dotations départementales d'équipement des collèges	0,250	0,261	0,270	0,274	0,279
Dotations de compensation de la TP hors REI	2,133	1,872	1,730	1,582	1,543
Compensation de la suppression - Part salaires dans les bases TP					
<b>Compensation de la réforme fiscale depuis 1999</b>	<b>0,000</b>	<b>3,073</b>	<b>4,968</b>	<b>7,125</b>	<b>9,623</b>
		+ 61,7%	+ 43,4%	+ 35,1%	
Part salaires de TP		1,799	3,483	5,389	7,804
Droits de mutation - Part régionale		0,771	0,783	0,809	0,842
Droits de mutation - Part départementale		0,503	0,702		
Part régionale de TH				0,927	0,977
<b>Dotations hors enveloppe</b>	<b>14,992</b>	<b>14,566</b>	<b>15,278</b>	<b>16,807</b>	<b>16,322</b>
		- 2,8%	+ 4,9%	+ 10,0%	- 2,9%
Dotations de développement rural					
Fonds de compensation de la TVA	3,200	3,125	3,326	3,583	3,613
Prélèvement sur amendes de la circulation	0,297	0,305	0,311	0,317	0,317
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion					
Subventions des ministères	1,672	1,560	1,833	2,229	1,746
Comptes spéciaux du Trésor	0,239	0,196	0,186	0,203	0,213
Dotations de compensation TP (REI)	0,511	0,236	0,050	0,048	0,101
Contrepartie de l'exonération des taxes foncières	0,072	0,049	0,034	0,112	0,100
Compensation des pertes de bases de TP					
Compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale	1,819	1,828	1,918	1,946	1,918
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	7,182	7,267	7,620	8,369	8,314

Source : Observatoire des finances locales

Tableau 17 : Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales  
2003-2006

	2003 LFI	2003 LFI	2004 LFI	2005 LFI	2006 LFI
<b>TOTAL</b>	<b>58,716</b>	<b>58,723</b>	<b>59,468</b>	<b>61,426</b>	<b>64,843</b>
		+ 4,3%	+ 1,3%	+ 3,3%	+ 5,6%
<b>Dotations sous enveloppe</b>	<b>31,039</b>	<b>41,812</b>	<b>43,255</b>	<b>43,684</b>	<b>44,316</b>
		+ 2,2%	+ 3,5%	+ 1,0%	+ 1,4%
<i>Dotation globale de fonctionnement</i>	19,004	36,136	36,791	37,095	38,252
		+ 2,5%	+ 1,8%	+ 0,8%	+ 3,1%
DGF hors majorations	18,812	36,044	36,740	37,949	38,106
Majoration exceptionnelle DSU	0,141				
Majoration exceptionnelle Intercommunalité					
Majoration de la dotation Aménagement	0,023	0,092	0,051		
Majoration exceptionnelle DSR	0,028				- 0,011
Débasage liée à l'affectation TSCA				- 0,874	
Abondement de la DGF des départements				0,020	0,157
Dotations spéciales Instituteurs	0,253	0,253	0,199	0,165	0,136
Fonds national de péréquation TP	0,582				
Fonds national de péréquation TP (dotation de majoration)	0,106				
Abondement de la dotation de majoration	0,023				
Dotations Elu local	0,046	0,046	0,047	0,049	0,061
Dotations globale d'équipement	0,872	0,872	0,904	0,932	0,770
Dotations générale de décentralisation	6,198	0,443	0,797	0,858	1,031
Dotations générale de décentralisation Corse	0,240	0,240	0,245	0,257	0,265
Dotations générale de décentralisation - Formation professionnelle	1,389	1,389	1,862	2,053	1,611
Dotations régionale d'équipement scolaire	0,598	0,576	0,599	0,615	0,640
Dotations départementales d'équipement des collèges	0,286	0,286	0,297	0,306	0,318
Dotations de compensation de la TP hors REI	1,464	1,464	1,406	1,241	1,116
Compensation de la suppression - Part salaires dans les bases TP		0,107	0,109	0,113	0,116
<b>Compensation de la réforme fiscale depuis 1999</b>	<b>10,894</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>
		+ 13,2%			
Part salaires de TP	9,033				
Droits de mutation - Part régionale	0,862				
Droits de mutation - Part départementale					
Part régionale de TH	0,999				
<b>Dotations hors enveloppe</b>	<b>16,783</b>	<b>16,911</b>	<b>16,213</b>	<b>17,742</b>	<b>20,527</b>
		+ 2,8%	- 4,1%	+ 9,4%	+ 15,7%
Dotations de développement rural			0,116	0,120	0,124
Fonds de compensation de la TVA	3,664	3,664	3,710	3,791	4,030
Prélèvement sur amendes de la circulation	0,368	0,368	0,430	0,560	0,620
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion					0,100
Subventions des ministères	2,148	2,264	1,880	1,908	1,995
Comptes spéciaux du Trésor	0,194	0,194	0,037	0,037	
Dotations de compensation TP (REI)	0,124	0,124	0,122	0,078	0,078
Contrepartie de l'exonération des taxes foncières	0,099				
Compensation des pertes de bases de TP			0,138	0,138	0,164
Compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale	1,971	2,082	2,177	2,485	2,699
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	8,215	8,215	7,603	8,625	10,717

Source : Observatoire des finances locales

Au-delà de la séquence des évolutions financières, il faut retenir particulièrement le changement structurel adopté dans le cadre de la LFI pour 2004, qui entérine la situation créée au fil des ans par cette forme d'ingérence dans le pouvoir fiscal local :

- d'abord, l'État apporte son soutien financier à telle ou telle catégorie de contribuables par le biais d'une mesure d'allègement de tel ou tel impôt local ;
- ensuite, il apporte une compensation basée initialement sur le manque à gagner qui pourrait en résulter pour telle ou telle catégorie de collectivités territoriales ;
- puis, le lien entre cette compensation et le produit fiscal sous-jacent s'estompe au fil des décisions annuelles que l'État impose aux collectivités territoriales ;
- enfin, le régime des compensations dédiées devenant lourd à justifier ou à gérer, on l'intègre dans une enveloppe financière plus globale dont on pense mieux maîtriser l'évolution.

C'est ce qui a été fait massivement dans la loi de Finances initiale pour 2004 et qui s'illustre par le « reformatage » de 2003.

Tableau 19 : Nouvelle structure des dotations de l'État 2003 incluse dans la loi de Finances initiale 2004 (en milliards d'euros)

	LFI 2003	2003 reformatée	
			modifications
<b>TOTAL</b>	58,716	58,723	+ 0,007
Dotations de fonctionnement	19,303	36,435	+ 17,132
dont DGF	19,004	36,136	-
autres	0,299	0,299	-
Dotations d'équipement	5,766	5,766	-
dont FCTVA	3,664	3,664	-
autres	2,102	2,102	-
Aides spécifiques	2,342	2,458	+ 0,116
Dotations de décentralisation	7,827	2,072	- 0,755
Péréquation TP	0,711	0,711	- 0,711
Compensations fiscales	22,767	11,992	- 10,755
dont Réformes 1999	10,894	-	+ 10,894
autres	11,873	11,992	+ 0,119

Source : Observatoire des Finances locales

Le changement de 2004 a donc consisté à intégrer dans la DGF, outre l'essentiel de la dotation de décentralisation, le montant des compensations liées aux réformes fiscales intervenues depuis 1999 ; à savoir :

- en 1999, suppression (progressive sur 5 ans) de la part salaires dans les bases de la taxe professionnelle ;
- en 1999, suppression de la taxe additionnelle régionale sur les Droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ;
- en 1999, réduction de la taxe additionnelle départementale sur les DMTO ;

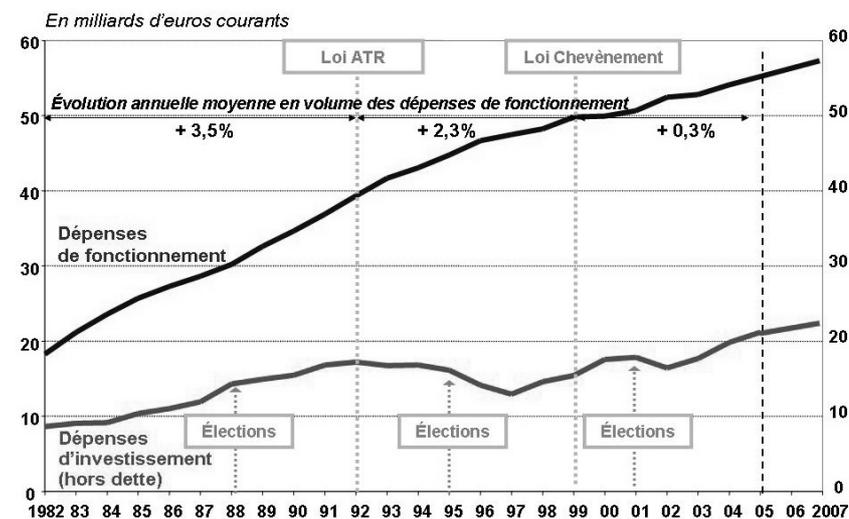
- en 2000, suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ;
- en 2001, suppression de la vignette automobile pour les particuliers.

### 3. Les évolutions financières contrastées des différents niveaux de collectivités territoriales

S'agissant du « **bloc communal** », constitué par les communes et leurs groupements à fiscalité propre, il faut noter :

- pour les communes, un ralentissement du rythme de progression des dépenses de fonctionnement à partir de 1992, et plus encore après 1999 du fait des transferts opérés au niveau des groupements intercommunaux ;

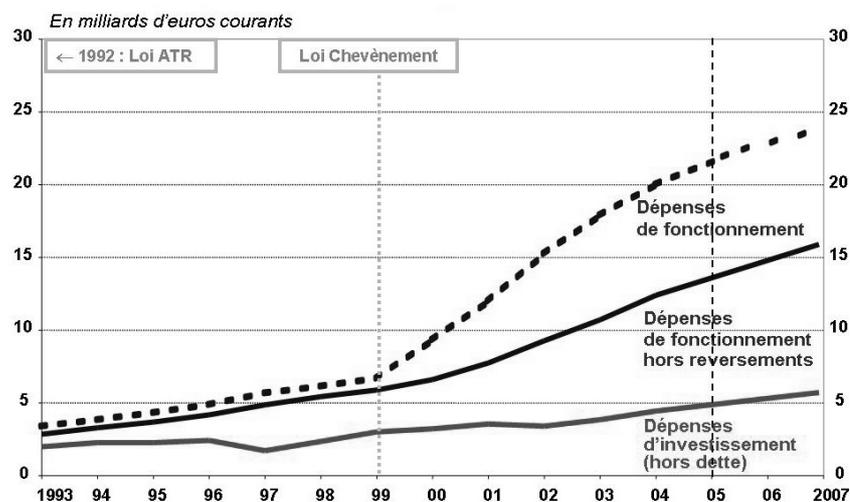
Graphique 9 : Communes : ralentissement de la croissance du fonctionnement (en milliards d'euros courants)



Source : Dexia Crédit local, Direction des études

- pour les groupements à fiscalité propre que sont les communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, la tendance est donc inverse avec une accélération marquée à partir de 1999, le débat portant souvent au plan local sur le poids et l'évolution des reversements aux communes, eu égard aux compétences transférées au niveau intercommunal.

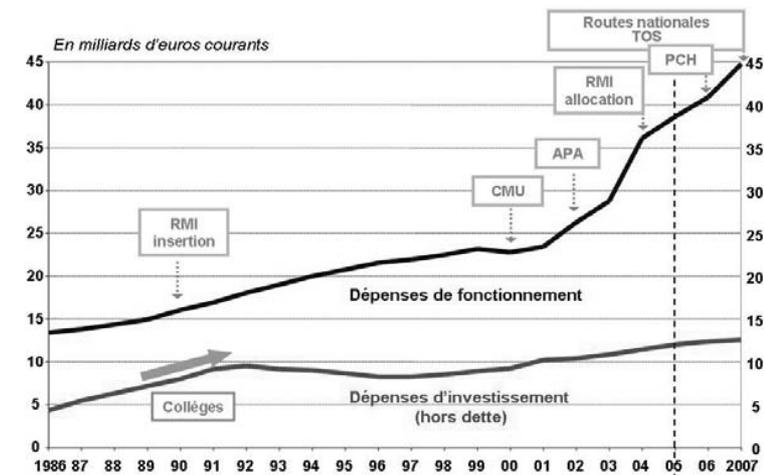
Graphique 10 : Groupements de communes à fiscalité propre : forte progression des budgets (en milliards d'euros courants)



Source : Dexia Crédit local, Direction des études

S'agissant des **départements**, il apparaît à l'évidence que les budgets sociaux dont ils ont la compétence ont augmenté progressivement jusqu'en 2000, puis massivement à partir de 2000, conduisant à un triplement de leurs budgets de fonctionnement depuis 1982 et à un quasi doublement en huit ans. Dans ce contexte, les départements sont restés néanmoins des investisseurs importants tout au long de la période.

Graphique 11 : Départements : toujours plus d'aide sociale (en milliards d'euros courants)

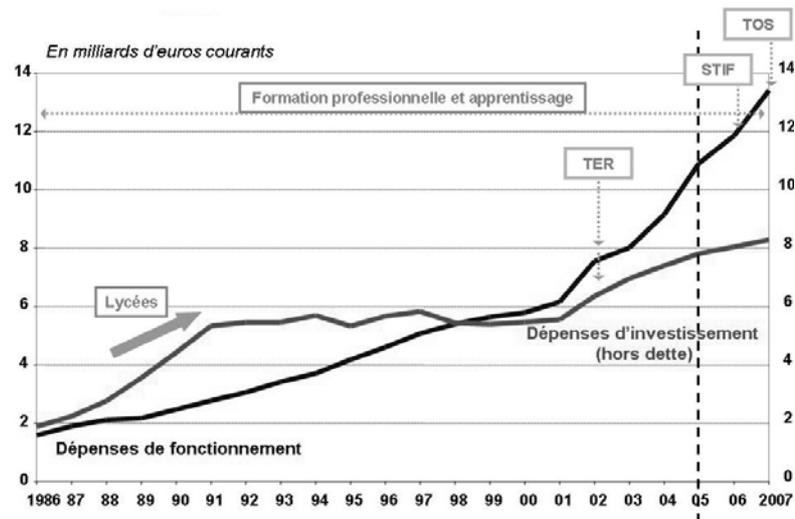


Source : Dexia Crédit local, Direction des études

Compte tenu de cette montée en puissance, qui reste pleinement d'actualité, il est apparu intéressant d'illustrer pour la période 2003-2006 (voir annexe 3) ce qu'elle implique de distorsions entre les décisions financières et fiscales prises à l'occasion du vote des budgets primitifs et les constats financiers que reflètent les comptes administratifs connus à ce jour.

S'agissant des **régions**, il convient de retenir d'abord que la période où elles pouvaient être principalement considérées comme de purs investisseurs n'est plus d'actualité depuis 1998. Depuis lors et plus encore au cours des années récentes, les régions ont changé de dimension même si leur rôle d'investisseur reste important notamment d'ailleurs par la part qu'elles prennent dans les investissements qui ressortent dans les compétences propres de l'État.

Graphique 12 : Régions : le fonctionnement dépasse l'investissement  
(en milliards d'euros courants)



Source : Dexia Crédit local, Direction des études

La lecture des décisions et des actes financiers et fiscaux pour la période 2003-2006 (voir annexe 4) montre à l'évidence les difficultés rencontrées par les Conseils régionaux pour faire face, compte tenu de la structure budgétaire, à la montée en puissance illustrée ci-dessus.

## II - QUELS PRÉALABLES POUR UNE REFORME

### A - LES DÉBATS INSTITUTIONNELS RÉCURRENTS SONT-ILS UN PRÉALABLE ?

Si les finances locales ont très longtemps été dans notre pays tenues pour secondaires, sinon accessoires, au sein des finances publiques, c'est certainement d'abord parce que l'existence même de pouvoirs locaux a été longtemps contestée par les gouvernants d'un pays à culture centralisée.

Tout au plus il était reconnu au XIX<sup>e</sup> siècle au conseil municipal le soin de gérer « les affaires » de la commune, à une époque, il est vrai, où lesdites affaires communales ne concernaient que des services de proximité très limités dans leur ampleur (état-civil, gestion du patrimoine, attribution de secours aux nécessiteux, entretien de la voirie vicinale...). Pourtant, c'est dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et plus encore après la première guerre mondiale que l'action locale s'est développée de façon continue, tendance qui s'est considérablement accrue tout au long de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Ce mouvement s'est bien entendu traduit par une augmentation des dépenses locales sans pour autant que le financement connaisse une adaptation en parallèle.

Les tensions permanentes constatées au plan financier ne sont pas nouvelles et procèdent, semble-t-il, de l'ambiguïté même dans laquelle s'inscrit l'intervention des collectivités territoriales qui sont appelées *de facto* à contribuer à l'évolution de la société - avec ses demandes sans cesse en augmentation en services et en équipements collectifs - sans qu'il soit remédié de façon efficiente et globale aux carences de moyens financiers dont elles disposent.

Compte tenu de la place prise désormais par les finances locales dans l'ensemble des dépenses publiques, il paraît difficile de cantonner les évolutions du système financier des collectivités territoriales à des successions de mesures partielles et parfois contradictoires dont on a mesuré les inconvénients pour tous les acteurs concernés, que ce soient les collectivités territoriales, les contribuables et même l'État dont les initiatives en la matière ne paraissent aboutir à des processus plus pérennes dont il serait pourtant le premier bénéficiaire.

Dès lors, s'inscrire dans une démarche prospective dont les fondements seraient partagés par l'ensemble des parties prenantes et dont les processus seraient basés d'abord sur des objectifs de lisibilité et de responsabilité, voilà le défi incontournable si l'on veut à la fois mener l'action publique indispensable et maîtriser la dépense publique.

Ceci impose donc d'abandonner les pratiques visant à aborder les problématiques de façon fractionnée et partielle pour privilégier une approche globalisée et partagée.

Dans un tel contexte, certains débats institutionnels, voire politiques, doivent être abordés, d'abord parce qu'ils révèlent à quel point certaines options prises tout au long de notre histoire contemporaine n'ont pas toujours été appropriées, car souvent peu expliquées, tant la décentralisation n'apparaît pas « naturelle » dans notre pays, alors même que les citoyens demandent beaucoup sans abandonner l'idée d'un État-recours dans tous les domaines et de manière permanente.

Telles sont donc ces questions préalables qu'il ne faudra pas craindre d'aborder.

### 1. Une défiance envers l'action publique locale

La première question est d'ordre conceptuel : certains se défient d'une action publique locale dont ils pensent qu'elle est menée par des acteurs (les élus locaux) parfois peu au fait de l'économie et de la discipline financière et dont ceux qui peuvent éventuellement les sanctionner (les électeurs) délivrent par leurs votes un jugement qui ne ferait que peu de cas des aspects économiques et financiers de l'action publique ?

Il est évident que cet état d'esprit trouve pour partie son inspiration dans quelques exemples de dérapages dans la gestion locale comme il en existe, hélas, dans tous les secteurs. La lecture des évolutions financières du secteur local pris dans sa globalité montre aussi que, face à une montée des services rendus et des équipements réalisés, ce n'est pas le secteur des collectivités territoriales qui a le plus, tant s'en faut, contribué à la dégradation des équilibres financiers au sein de la sphère publique. Peut-être peut-on donc espérer en la matière que, au vu des faits et non pas en fonction des thèses non démontrées, la confiance l'emporte sur la suspicion !

### 2. Un échelon de trop et lequel

La deuxième question est d'ordre plus institutionnel : ne faudrait-il pas rechercher la rationalité et l'économie dans une réduction du nombre de niveaux de collectivités territoriales dont la France détiendrait le record ?

C'est le plus souvent dans la comparaison, principalement avec les autres pays de l'Union européenne, que naît cette interrogation. Mais, comme à l'accoutumée, si comparaison n'est pas raison, elle est là aussi malaisée et les conclusions ne sont pas très nettes.

La France se définit constitutionnellement par trois niveaux de collectivités locales (communes, départements et régions), ce qui pose d'emblée la question du « classement » des intercommunalités. On peut noter que cette différenciation n'est pas unique en Europe :

- 6 pays (Allemagne, Belgique, Espagne, Irlande, Italie et Pologne) dénombrent 3 niveaux de collectivités territoriales, encore qu'on compte dans cette catégorie les Länder allemands et les régions et les communautés belges qui sont les constituants d'États fédéraux ;

- 8 pays (Autriche, Danemark, Grèce, Lettonie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et République tchèque) ont deux niveaux de collectivités territoriales, en y incluant les Länder autrichiens eux-aussi constituants d'un État fédéral ;
- 8 pays (Chypre, Estonie, Finlande, Lituanie, Luxembourg, Malte, Portugal et Slovénie) n'ont qu'un seul niveau de collectivité territoriale.

Ces structures territoriales ont des régimes très différents en ce qu'elles résultent de l'histoire et de la culture de chaque pays et, dans de nombreux autres pays de l'Union, les intercommunalités prennent des formes plus ou moins institutionnalisées qu'il est souvent difficile de qualifier, à l'instar de celles constituées désormais en France.

Pourtant, si la question du nombre de niveaux d'administration territoriale se pose, c'est plutôt avant tout pour traduire l'interrogation sur l'efficacité du système et l'intuition selon laquelle une concentration des pouvoirs locaux conduirait à réduire de façon significative la dépense publique ou encore le dérapage des impôts. Les deux pistes ainsi ouvertes méritent examen sous bénéfice qu'on soit dès maintenant en capacité d'en effectuer la mesure de façon contradictoire :

- concentrer la dépense sur tel ou tel échelon local repose sur l'idée que les frais des structures actuellement distinctes en seront très nettement réduits, ce qui mériterait d'être correctement apprécié au-delà de la dénonciation des dépenses dites somptuaires dont on sait que leur importance - pour irritante qu'elle puisse être - n'est pas le plus souvent en adéquation avec le volume des économies recherchées ;
- mutualiser la recette sur tel ou tel échelon local repose sur l'idée que l'alourdissement du prélèvement fiscal découlerait de la surenchère entre les différents niveaux, ce qui pourrait se concevoir mais dans un autre cadre que l'actuel où, au-delà de la superposition des pouvoirs fiscaux locaux, se surajoute l'intervention de l'État qui « obscurcit » la relation entre celui qui paye l'impôt et celui qui le prélève.

On peut dès lors fort bien admettre que cette autre exception française supposée doit être relativisée. La recherche d'une plus grande efficacité publique et le souci d'une meilleure mobilisation de la recette publique sont des objectifs qu'il faut atteindre par une meilleure attribution des compétences et une répartition plus claire du pouvoir fiscal entre communes (et leurs intercommunalités), départements et régions plutôt que par l'exhortation à des réformes institutionnelles que l'on n'est jamais prêt à assumer, à l'instar de la chronique trop souvent annoncée de la disparition prochaine des départements (trop vieux ? trop petits ? trop ruraux ? trop français ?...) tout en menant, année après année, des évolutions institutionnelles financières et fiscales faisant la part toujours plus grande à ces mêmes départements !

### 3. Une inadéquation des territoires

La troisième question est quasi d'ordre géographique : en admettant que chacun des niveaux de collectivités territoriales soit pertinent dans son existence, ne convient-il pas d'en agrandir le ressort territorial ? Cette interrogation, qui procède aussi de la considération des situations existant dans les pays qui nous entourent, n'est pas anodine et concernerait avant tout les régions et les communes.

S'agissant des communes, l'option de l'association - et donc de la mise en commun des moyens d'intervention - est une réponse originale et certainement pertinente, en ce qu'elle permet à la fois de garder au niveau communal un contact quasi physique entre citoyens et élus de proximité et de permettre d'atteindre, par le niveau intercommunal, la taille critique adéquate pour la mise en œuvre des services et équipements publics nécessaires, tant pour la population que pour les activités économiques du territoire desservi.

S'agissant des régions, la question se pose certainement, au moins pour quelques-unes d'entre elles pour lesquelles le découpage opéré dans les années soixante ne procédait ni de l'histoire ni de l'économie. On peut légitimement penser que, dans ces cas, si les synergies deviennent plus évidentes, les rapprochements se feront... d'autant mieux que l'Histoire y trouve son compte !

\*  
\*       \*

Au total, ces débats ne doivent certainement pas être occultés. Pour autant, sont-ils réellement des préalables à une réforme financière ? On ne saurait l'admettre, sauf à considérer que la meilleure façon de ne pas chercher à résoudre un problème consiste avant tout à d'abord le compliquer.

Face à ceux qui ont des réticences à faire confiance aux élus pour gérer les collectivités publiques, il faut les convaincre que, dans une situation où règne la complexité et l'incompréhension des mécanismes financiers et fiscaux, il importe d'encourager toute réforme qui apportera lisibilité et responsabilité.

À ceux qui veulent voir dans moins d'échelons d'administration locale la clé de la diminution significative de la dépense publique, il faut rappeler que les masses financières en jeu traduisent l'exercice de compétences économiques et sociales le plus souvent confiées au fil du temps aux collectivités territoriales par un État soucieux d'une recherche d'efficacité liée à la proximité, ce que certains appellent la subsidiarité et, qu'à ce titre, plusieurs centaines de milliers d'élus locaux consacrent, les plus nombreux bénévolement, une grande part de leur énergie au service de leurs concitoyens. Faut-il rappeler aussi aux uns et aux autres que la Constitution française a été récemment modifiée pour qu'y soit reconnu chacun des trois niveaux d'administration locale et qu'il convient donc d'en tirer toutes les conséquences ? Faut-il souligner que, réfléchir autrement permet souvent de régler de façon pragmatique certaines questions réputées insurmontables, sous prétexte que les grandes réflexions structurelles n'ont pas

été faites auparavant ce qui, dans un pays peu enclin à les réaliser, permet de tout bloquer avant même d'en délibérer ?

#### B - LES INTERROGATIONS QU'IL FAUDRA BIEN METTRE AU DÉBAT

Les finances locales, et plus singulièrement encore la fiscalité locale, ont certes permis aux collectivités territoriales de faire face aux évolutions liées à l'intensité grandissante des services qu'on attendait d'elles et à l'élargissement des compétences qui leur ont été dévolues.

Pourtant, cette même fiscalité locale, qualifiée par certains « d'archaïque, de complexe et d'injuste » quand d'autres employaient même des termes plus péremptores encore, n'a pourtant fait l'objet d'aucune véritable réflexion d'ensemble qui aurait été de nature à apporter un véritable volet financier et fiscal à la décentralisation. C'est certainement parce que, au-delà de la pratique habituelle qui consiste à préférer des solutions partielles et de l'instant, chacun pressent qu'une telle réflexion doit trouver son écho dans des préalables institutionnels ou des remises en cause conceptuelles qu'on préfère reporter à des moments plus propices, tout en sachant bien que les moments ne deviennent propices que quand on les a vécus !

Dans une perspective de la recherche d'une nouvelle donne, plusieurs questions mériteraient à l'évidence d'être traitées en parallèle, sinon en préalable. On en retiendra trois parmi celles qui provoquent le plus de débats.

#### 1. Doit-on conserver la capacité de « compétence générale » à chacun des niveaux des collectivités territoriales ?

Établi - sinon reconnu - par la loi du 5 avril 1984 sur les communes, en son article 61 (« *Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* »), ce principe a été ensuite décliné pour les départements (article 3211.1. du Code général des collectivités territoriales) et pour les régions (article 4221.1 dudit Code). Ceci implique la vocation générale des collectivités territoriales à intervenir, dès lors qu'elles l'estiment justifié, pour répondre aux besoins collectifs de leurs habitants, comme l'énonce d'ailleurs l'article 72-alinéa 2 de la Constitution : « *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* ».

C'est sur un tel fondement que les collectivités territoriales sont amenées à intervenir directement ou surtout indirectement (ceci étant particulièrement vrai et souvent justifié pour les régions et les départements) par le biais de concours financiers contribuant à la réalisation d'équipements locaux, quand ce n'est pas la participation à des investissements de niveau national (comme cela semble être désormais la règle, bientôt tarifée sinon codifiée d'ailleurs). L'élargissement sans précédent de l'intervention des collectivités territoriales, combiné aux tensions conjoncturelles et aux limites de l'intervention possible pour les finances publiques, conduisent à devoir s'interroger sur les pratiques issues de la « compétence générale » et donc sur un nouveau mode de relations financières entre État et les collectivités territoriales d'une part, et entre les différents niveaux de collectivités territoriales d'autre part. Au-delà de l'appréciation quasi

culturelle qui fait que, dans notre pays, nul n'imagine de pouvoir par exemple réaliser un équipement public quelconque sans qu'il ait été fait appel au concours financier de chacun des autres échelons territoriaux, on voit bien qu'un changement conceptuel sur tous ces mouvements croisés pourrait trouver une réponse dans une nouvelle appréciation des masses financières dont chaque niveau doit pouvoir disposer par rapport au contexte actuel.

## 2. Comment s'assurer de la régulation des dépenses transférées ?

Le débat financier sur les transferts de compétences existe depuis les lois Defferre et, si la polémique entre l'État et les collectivités territoriales n'a jamais vraiment cessé depuis lors, on rappellera qu'elle est alimentée par plusieurs éléments qui ne sont pas tous du même ordre d'ailleurs :

- la règle, posée par l'État dès 1982 et confirmée à partir de 2003, a été de transmettre aux collectivités territoriales attributaires de compétences transférées le montant des crédits que lui-même consacrait à l'exercice desdites compétences. On voit déjà là que, si la question n'était pas mince pour les compétences d'investissement sur les lycées et les collèges transférées par les lois Defferre, le sujet se complique depuis 2003 où le transfert de compétences implique des dépenses massives de fonctionnement ;
- ensuite, on peut comprendre que les conditions dans lesquelles l'État pouvait exercer certaines de ses compétences peuvent sensiblement différer de celles dans lesquelles les collectivités territoriales se trouvent entraînées à les exercer, sous le regard plus proche et donc plus attentif des bénéficiaires des services rendus, quand ce n'est pas celui des personnels concernés. Il a bien été mis en place des instances de constat de la bonne application des principes (Commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétence) mais peuvent-elles être pleinement considérées comme des mécanismes de rapprochement des points de vue ? Ce sont encore moins à ce stade des mécanismes d'arbitrage mais l'État imagine-t-il de se faire arbitrer dans son territoire ?
- la question devient plus épineuse quand les collectivités territoriales se trouvent confrontées à ce qu'elles estiment être des insuffisances, sinon des carences, dans le service rendu par l'État dans l'exercice de compétences qui ne leur ont pas été transférées au même titre que d'autres (ex. : police municipale et sécurité de proximité) ;

- il existe également ce que d'aucuns qualifient de « transferts sournois », c'est-à-dire ceux qui sont créés par certaines administrations centrales qui « invitent » les collectivités territoriales à participer à l'accomplissement de certaines missions pour lesquelles elles n'ont pas de moyens suffisants pour les assumer elles-mêmes. Comptant sur l'écoute attentive de responsables territoriaux soucieux de réaliser le maximum possible au service de leur concitoyens, elles les entraînent néanmoins, parfois d'ailleurs dans le cadre de surenchères entre territoires, dans des prises d'engagement dont l'accumulation peut leur être ensuite reprochée par d'autres administrations centrales, plus attentives quant à elles à contenir le dérapage des finances publiques.

S'intéresser à créer les meilleures conditions pour mettre en œuvre avec succès une nouvelle donne fiscale implique que soient abordés, de façon responsable, ces aspects liés à une bonne appréciation de la répartition des missions publiques entre les différents niveaux d'administration, depuis l'État jusqu'à la commune.

## 3. Pourquoi garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ?

Le débat sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, qui a trouvé notamment de nouvelles réponses constitutionnelles en 2003, a été engagé dès 1981, les lois de l'époque ayant d'ailleurs institué le principe de « libre administration des collectivités locales » figurant à l'article 72 de la Constitution jusqu'à la révision du 28 mars 2003. L'autonomie financière, comme partie intégrante de l'autonomie locale toujours reconnue aux collectivités territoriales, a fait l'objet de nombreuses analyses, au premier rang desquelles figure le rapport présenté en 2001 par Jean-Pierre Brunel au Conseil économique et social.

Sans reprendre l'intégralité de ces analyses, il faut retenir que, si l'autonomie financière n'implique pas l'autonomie fiscale, celle-ci en constitue néanmoins un des aspects les plus illustratifs, notamment par le fait qu'elle instaure « le lien fiscal comme facteur de responsabilisation des acteurs du développement local » et qu'elle est ainsi un véritable « instrument d'autonomie des choix locaux permettant de choisir le niveau souhaité pour les services et les initiatives de développement jugées opportunes ».

Reconnue dès lors comme facteur d'efficacité, l'autonomie fiscale est le plus souvent considérée comme une incitation au dynamisme et à la bonne gestion, sous réserve qu'elle s'inscrive dans un cadre conceptuel privilégiant transparence et lisibilité.

Pour autant, cette autonomie fiscale ne peut se concevoir comme la porte ouverte à des compétitions fiscales stériles entre collectivités territoriales qui sont plutôt appelées à coopérer à l'accomplissement du service public. Il importe donc de promouvoir l'autonomie fiscale dans un cadre global raisonné, combinant le contrôle de la gestion locale par les citoyens, le respect des

contraintes financières nationales et la correction des inégalités inhérentes à l'établissement d'un ensemble public décentralisé.

## C - LES ANALYSES DONT IL FAUDRA POUVOIR DISPOSER

### 1. Une « géographie » des flux financiers entre tous les acteurs concourant à l'action publique locale

Il ressort à l'évidence que le besoin d'une bonne connaissance des relations financières impliquant toutes les entités publiques les unes avec les autres s'impose. On peut légitimement penser que ceci permettrait de mieux mesurer, sinon la pertinence de tous ces mouvements financiers, à tout le moins d'en comprendre mieux l'intensité et l'évolution. Ce souci est souligné dans chacune des études consacrées à la question depuis de nombreuses années mais, en dépit des efforts certainement déployés en la matière, il apparaît toujours surprenant que la matrice du « qui paye quoi à qui » entre État et les collectivités territoriales, comme entre les différents niveaux de collectivités territoriales, ne soit pas depuis longtemps l'instrument de pilotage des finances locales, voire même celui des finances publiques.

On l'a vu, de très intéressants travaux d'analyse, de synthèse et de présentation sont effectués chaque année par différents acteurs mais, même sans avoir la « religion du tableau carré », force est de constater que les agrégats ont, au moins en terme de comptabilité publique, le plus grand mal à « s'emboîter ». Aussi faut-il particulièrement saluer les travaux de l'observatoire des finances locales qui, avec l'aide de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et de la direction générale de la Comptabilité publique du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, - apportent des informations précieuses en la matière.

Mais comment ne pas regretter que, même avec le recul requis pour s'assurer de la validité des bases statistiques, trop d'informations regroupent des champs souvent disparates (ex. : France entière ? Métropole ? Métropole sauf Paris ?...) ou encore des correspondances imparfaites (ex. : transferts entre régions et départements, ou entre intercommunalités et communes).

Ce n'est pas uniquement pour des raisons de bonne statistique qu'il faut regretter que cet état de fait perdure comme d'autres l'ont déjà souligné, notamment au Conseil économique et social. Dans son rapport présenté en 1994 sur le « *Bilan et les perspectives financières de la décentralisation* », Marc Didierjean soulignait que « *les présentations statistiques relatives aux finances de collectivités locales sont à la fois multiples et insuffisantes. La diversité ne permet pas une appréciation simple du volume et des évolutions à court et à moyen terme des financements concernés. Certaines informations, ayant trait pourtant à des montants importants, ne sont pas disponibles* ».

Est-on bien sûr d'avoir progressé de façon décisive ?

S'il est loisible désormais de progresser, c'est qu'enfin on semble accepter de considérer la sphère financière publique dans sa globalité et de mieux appréhender ce qui, dans cet ensemble, doit revenir à chacun. Ainsi pourrait-on espérer que, grâce à un tel suivi et, sous bénéfice qu'un laps de temps suffisamment court sépare l'action et le jugement, selon au moins le prisme administratif et financier qui viendrait ainsi utilement compléter la seule appréciation politique, il soit décidé ou non de la pérennité des modalités de telle ou telle politique publique.

Pour illustrer le propos, comment ne pas s'étonner que les contractualisations, qui sont initialisées par État ou par telle ou telle entreprise publique et qui impliquent tel ou tel niveau de collectivités territoriales, se mettent en œuvre sans qu'à aucun moment les cohérences financières d'ensemble ne soient mises en avant, voire même évoquées ? Le Plan Université 2000, et plus récemment les contrats de plan État-régions, ont été des exemples de programmes qui auraient gagné - au moins au plan financier - à entrer dans une problématique d'ensemble et pas uniquement au moment des décisions d'engagement, puis en fin de réalisation (... sinon en fin d'existence) de ces programmes.

Une « géographie » qui globaliserait le « qui à qui », tant en termes de décisions budgétaires qu'en termes de réalisations comptables, est de nature à mieux responsabiliser les acteurs. Peut-être n'a-t-elle pas encore vu le jour uniquement parce que les dits acteurs n'en avaient pas jusqu'ici compris ni la valeur, ni l'utilité ? Tout laisse à penser que le moment est venu d'en décider.

L'État a en main les instruments de sa bonne réalisation, d'abord parce que les comptes publics sont tenus au sein de la seule direction générale de la Comptabilité publique. Il a également pris l'initiative de la conférence nationale des Finances publiques, dont les responsables politiques des collectivités territoriales sont partie prenante. Il importe désormais que soit mis en œuvre sans délai et selon la forme la plus adéquate, un programme du « suivi financier public », véritable organe du contrôle de gestion, mené dans l'intérêt commun, à l'instar des pratiques équivalentes des grandes entreprises.

### 2. Une « géographie » des catégories de redevables concernés par chacun des niveaux de la gestion publique

Là aussi, la demande n'est pas nouvelle. Certes, de nombreuses études ont été menées sur chacun des impôts notamment dans le cadre du Conseil national des impôts. Pourtant, comme on l'a vu à propos de la taxe professionnelle, a-t-il fallu attendre les remarquables travaux menés par la Commission Fouquet en 2004 pour disposer enfin d'une analyse très complète sur cet impôt, sur ceux qui le prélèvent et sur ceux qui l'acquittent, c'est-à-dire la première évaluation globale sur un impôt créé trente ans auparavant, et sans cesse décrié depuis ! Pour le reste, même les autres travaux, souvent fort documentés, présentent le plus souvent tel ou tel aspect particulier de tel ou tel impôt, sans qu'il soit possible d'en tirer à coup sûr des conclusions qui n'auraient pas *ipso facto* des effets secondaires d'une nature quelconque. En outre, ces nombreux travaux s'attardent plus sur tel ou tel type d'impôt, ou sur tel ou tel type de bénéficiaire,

sans se préoccuper vraiment (par manque d'information, souvent) de la situation des contribuables concernés voire même de la catégorie de ces contribuables.

Mais, ici comme précédemment, il semble que de trop nombreux travaux souffrent d'une statistique souvent difficile à utiliser pour fonder des décisions politiques ou pour évaluer leur pertinence dans le temps. Et ce défaut provient certainement là aussi d'une absence d'expression politique sur ce besoin d'une meilleure connaissance en la matière. Peut être ceci permet-il mieux d'y trouver argument pour s'opposer à tout changement mais, comme cette attitude ne prémunit pas contre des décisions prises parfois à l'emperte-pièce, on en conclura qu'il y a plus d'avantages à mieux comprendre pour décider ou pour corriger le tir si besoin est.

Une « géographie » des catégories de contribuables pourrait être au programme des travaux du Conseil national des prélèvements obligatoires, au sein duquel les représentants des entités publiques locales qui prélèvent l'impôt doivent trouver une capacité d'expertise qui leur permette de mieux inscrire le secteur local dans les arbitrages économiques globaux de la Nation.

Ceci permettra notamment d'éclairer les choix ou les correctifs éventuels, d'abord dans la répartition de l'effort fiscal entre ménages et entreprises, puis dans les répartitions entre telle ou telle catégorie de redevables dans une juste appréciation de la gestion des transferts qu'opérerait tel ou tel type de réformes.

### Encadré 3 : L'évolution de la répartition des impôts locaux

Dès la création des impôts directs locaux s'est posée la question de leur « juste » répartition entre les ménages et les entreprises. Des dispositifs techniques ont été mis en place, mais bien souvent ils se sont avérés, avec le temps, avoir bien mal répondu aux attentes.

Par exemple, le système des « principaux fictifs » établi en 1917 était basé sur l'idée de maintenir « une égale proportion entre les quatre contributions directes locales, et donc entre les différentes catégories de contribuables, les habitants assujettis à la mobilière, les industries et commerçants redevables de la patente et les propriétaires fonciers qui cotisent à l'impôt sur le foncier bâti ou non bâti. Mais, du fait de différences dans l'évaluation des bases d'imposition, les principaux fictifs ont évolué de façon divergente. Le principal fictif de la patente, à la fois à cause de son mode d'évaluation qui permet une révision annuelle de la valeur locative formant la base du droit proportionnel et à cause de la transformation rapide du tissu industriel ou commercial, a tendance à augmenter plus vite que celui des autres contributions » (Exposé des motifs au projet de loi n° 8763 du 19 décembre 1949).

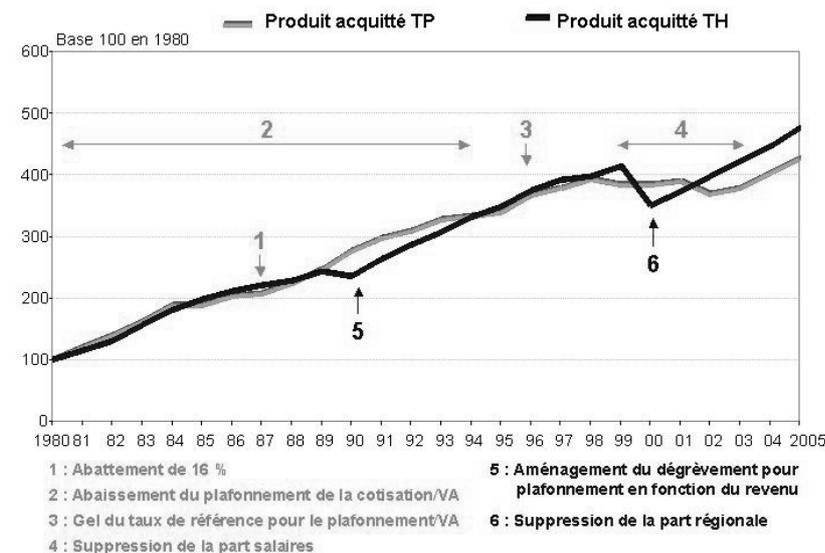
Les dispositifs en cours depuis 1980 ont rencontré la même difficulté... Qu'on en juge !

Afin d'assurer une évolution parallèle de l'appel fiscal auprès des ménages et des entreprises et ainsi de « protéger » les entreprises – qui ne votent pas – d'une éventuelle dérive, une règle liant les taux d'imposition votés pour la première fois en 1981 par les communes et les départements a été mise en place dont le principe (ici simplifié) est que le taux de taxe d'habitation et le taux de la taxe professionnelle doivent évoluer au même pas. Ce principe a connu ensuite quelques aménagements, tout d'abord pour tenir compte de situations particulières, avant que d'être plus largement « assoupli » : la règle (simplifiée) devenant que la taxe professionnelle peut augmenter à un rythme jusqu'à une fois et demie supérieur à celui du taux de la taxe d'habitation. Notons que, si cet assouplissement a une ampleur limitée lorsque le taux de la taxe d'habitation augmente peu (par exemple lorsque le taux de la taxe d'habitation augmente de + 0,6 % – hausse moyenne constatée dans le secteur communal en 2006 – la hausse de la taxe professionnelle peut aller jusqu'à + 0,9 %), il peut s'avérer assez brusque dès lors que le taux de la taxe d'habitation évolue vivement (par exemple certains départements ont relevé leur taux de taxe d'habitation de 10 % et avaient donc la faculté d'augmenter leur taux de taxe professionnelle de 15 %).

Ce lien - strict puis assoupli - voulait assurer un certain parallélisme entre le produit voté de la taxe d'habitation et celui de la taxe professionnelle. Mais en réalité, il faut constater que ces évolutions similaires des taux se sont appliquées à des bases qui augmentaient de manière très différente :

- du côté des bases de taxe professionnelle, une augmentation « naturelle » longtemps beaucoup plus rapide que le PIB en valeur (notamment dans les années 80 et 90), avec la composante des immobilisations brutes qui augmentent mécaniquement très vite (sans que ceci ne traduise un réel enrichissement économique des entreprises) ;
- du côté des bases de taxe d'habitation, une indexation forfaitaire annuelle des bases existantes faute d'une réévaluation économique régulière.

Graphique n° 9 : évolution des produits acquittés au titre de la Th et de la TP



Ainsi, on a pu constater au fil du temps une augmentation spontanée normalement plus forte de la taxe professionnelle que celle de la taxe d'habitation. Cette évolution, contrastée et en décalage avec les intentions du législateur de 1980, a amené l'État à intervenir par ses exonérations et ses dégrèvements pour corriger la situation en aval du dispositif. Rappelons que l'État a, par exemple, supprimé 16 % des bases de taxe professionnelle en 1987 et 33 % lors de la suppression de la masse salariale en 1999, permettant de façon pragmatique mais coûteuse de maintenir un lien effectif dans l'évolution des produits respectivement acquittés par les contribuables au titre de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation, relation que la règle de la liaison des taux instituée en 1980 ne pouvait pas mécaniquement résoudre.

### 3. Un mode d'expérimentation permettant d'établir des règles financières et fiscales pérennes

Selon une croyance répandue, il importerait que chaque parcelle du territoire français soit gérée selon un corps de règles identiques. La confusion entre égalité et uniformité est d'ailleurs le fondement de nombreuses polémiques que les avancées constitutionnelles de l'article 37.1 n'ont d'ailleurs pas complètement aplanies.

Avant même l'existence de telles dispositions, diverses réformes financières et fiscales ont pu faire l'objet de véritables tests en vraie grandeur. Ainsi, en matière de taxe professionnelle, un régime particulier a été mis en place dès leur création en 1966 pour les agglomérations nouvelles, dont le pouvoir fiscal s'est exercé d'abord par une imposition sur les entreprises venant s'implanter sur la zone non encore urbanisée du périmètre dit de ville nouvelle puis, à partir de 1983, par une imposition des entreprises sur l'ensemble des territoires communaux inclus dans la ville nouvelle, avec mise en place de versements conventionnels vers les budgets communaux. Il s'agit donc bien d'un dispositif particulier préfigurant la Taxe professionnelle unique (TPU) qui constitue désormais le fondement même des groupements à fiscalité propre que sont les communautés urbaines, les communautés d'agglomérations et bien entendu les syndicats d'agglomérations nouvelles.

De la même façon, d'autres dispositifs - d'ordre financier ceux-là - ont été mis en œuvre dans les collectivités territoriales d'Outre-mer qui ont trouvé leur prolongement dans des processus ensuite généralisés.

Il apparaît à l'évidence que certains dispositifs seraient d'autant mieux à même de faire l'objet de telles expérimentations que la capacité de simulations préalables - qui est demandée avant de statuer sur l'évolution de tout nouveau régime financier ou fiscal - n'est pas encore à son point optimal (cf. supra). D'ailleurs, au-delà même des simples expérimentations, la possibilité d'accompagner de façon spécifique le régime financier et fiscal de certaines collectivités territoriales particulières pourrait être utilement étudiée.

### III - UNE NOUVELLE DONNE EST POSSIBLE

Même si la décentralisation n'a pas formellement comporté de volet financier, il n'empêche que le panorama financier et fiscal des collectivités territoriales françaises a beaucoup évolué au fil des années. Vingt cinq ans après les lois Defferre, le secteur local - les communes et leurs groupements, les départements et les régions - pèsent désormais, on l'a vu, d'un poids économique et financier significatif au sein des institutions du pays. Après que la Constitution a édicté le caractère « décentralisé » de l'organisation de la République, il importe désormais que chacun prenne la mesure de ce principe pour tenir compte de la conjoncture économique générale et de ses répercussions sur l'évolution des finances publiques, du fait qu'il convient d'aborder de façon responsable la définition de ce qui revient à chacun dans la gestion publique d'ensemble.

Si, au plan financier, on doit admettre que l'équilibre d'ensemble du secteur local a été maintenu, notamment parce que l'État l'a pour ainsi dire protégé des aléas de la conjoncture économique, par exemple par les dotations en augmentation continue ou encore par la garantie du produit fiscal voté, il n'en demeure pas moins que ceci a été aussi réalisé au travers d'une succession de décisions ponctuelles, partielles et difficiles à comprendre même pour les initiés et dans un cadre institutionnel parfois peu propice à la discussion avec les autorités politiques responsables du secteur local.

Ceci est certainement particulièrement vrai en matière fiscale où l'État a mené une politique constante d'interventionnisme dans les impôts locaux au point de les avoir rendus pour certains d'entre eux « illisibles » et donc rejetés, tant par ceux qui les acquittent que par ceux qui les votent.

Une nouvelle donne est pourtant à portée de main pour peu que, dans un cadre concerté, les principes d'un changement raisonnable s'inscrivent dans l'acceptation d'un schéma cible dont on aurait pris soin de définir ensemble les modalités de sa mise en œuvre.

La recherche de cette nouvelle donne doit - pour trouver sa crédibilité - se définir par l'application des principes édictés plus haut qui sont de nature à répondre aux inconvénients unanimement reconnus d'illisibilité constatée et donc d'irresponsabilité supposée.

Il convient donc d'abord de caractériser la « donne » actuelle, c'est-à-dire de définir quels sont les principaux constituants des ressources locales en 2005 tels qu'ils ressortent des analyses précédentes et en tenant compte également des évolutions structurelles déjà programmées pour 2007, période à laquelle la « nouvelle donne » pourrait être utilement débattue.

L'équilibre actuel - 2005 - des finances des collectivités territoriales peut être caractérisé comme suit :

Tableau 23 : Évaluation de l'équilibre financier des collectivités territoriales (en milliards d'euros)

<b>Dépenses totales</b>		<b>178,9</b>	
Fonctionnement	125,8	<i>Personnel</i>	43,7
		<i>Transferts</i>	42,3
		<i>Autres dépenses</i>	39,8
Investissement	48,6		
Intérêts de la dette	4,5		
<b>Recettes totales</b>		<b>176,6</b>	
Fonctionnement	166,9	<i>Produit voté</i>	60,2
<i>Fiscalité</i>	97,3	<i>Autres impôts</i>	37,1
<i>Dotations</i>	42,9	<i>DGF</i>	38,3
		<i>Autres dotations</i>	4,6
<i>Autres</i>	26,7	<i>Tarifs</i>	16,8
		<i>Autres recettes</i>	9,9
Investissement	9,7	<i>FCTVA</i>	4,0
		<i>Autres dotations</i>	3,3
		<i>Autres recettes</i>	2,4
<b>Solde</b>		<b>- 2,3</b>	
Dette	3,1	<i>Amortissements</i>	- 14,0
		<i>Emprunts</i>	17,1
Trésorerie	- 0,8		

À partir de là, il a été procédé à un examen particulier des recettes fiscales et des dotations de fonctionnement sur lesquelles il a paru possible d'établir de nouvelles répartitions - en tenant compte dès maintenant des mesures déjà prises et qui impacteront les budgets locaux dès 2007 :

- pour l'ensemble des trois niveaux d'administration locale, la part essentielle de leurs recettes (129,5 milliards d'euros) est constituée par des produits fiscaux (90,5 milliards d'euros) et par les dotations de fonctionnement (39,0 milliards d'euros) - données de 2005 incluant les amendements suivants :
- prise en compte (en valeur 2005) des effets escomptés en 2007 en ce qui concerne la TIPP (pour les régions) et la TCA (pour les départements) ;
- prise en compte (en valeur 2005) du régime mis en place pour 2007 pour l'apprentissage, tant en ce qui concerne la taxe d'apprentissage qu'en ce qui concerne la part de DGD correspondante (DGDA).

- pour chacun des niveaux d'administration locale, la répartition de ces recettes s'établit comme suit :

Tableau 24 : Répartition des principales recettes par niveaux de collectivité territoriale (en milliards d'euros)

	<b>TOTAL</b>	<b>Communes et groupements</b>	<b>Départements</b>	<b>Régions</b>
<b>TOTAL</b>	<b>129,5</b>	<b>70,1</b>	<b>44,1</b>	<b>15,3</b>
<b>Fiscalité</b>	<b>90,5</b>	<b>48,8</b>	<b>33,2</b>	<b>8,5</b>
TP	25,2	15,3	7,4	2,5
TPFB	17,6	11,2	5,0	1,4
TH	13,2	9,0	4,2	0,0
TPFNB	0,9	0,9	0,0	0,0
<i>Fiscalité directe</i>	<i>56,9</i>	<i>36,4</i>	<i>16,6</i>	<i>3,9</i>
Droits de mutation	8,7	2,0	6,7	0,0
TIPP	7,3	0,0	4,9	2,4
Versement Transport	5,2	5,2	0,0	0,0
TEOM	4,3	4,3	0,0	0,0
TCA	2,6	0,0	2,6	0,0
Attribution CNSA	1,9	0,0	1,9	0,0
Cartes grises	1,6	0,0	0,0	1,6
Taxe/Electricité	1,4	0,9	0,5	0,0
Taxe/Apprentissage	0,6	0,0	0,0	0,6
<b>Dotations Etat</b>	<b>39,0</b>	<b>21,3</b>	<b>10,9</b>	<b>6,8</b>

- pour chacun des produits fiscaux locaux, la répartition du financement entre ceux qui acquittent l'impôt : ménages, entreprises, État et autres (entreprises de droit public contribuant au VT) s'établit comme suit :

Tableau 25 : Répartition du financement de l'impôt entre contribuables (en %)

	Ménages	Entreprises	État	Autres
TP	0 %	62 %	38 %	-
FB	68 %	29 %	3 %	-
TH	79 %	0 %	21 %	-
FNB	19 %	74 %	7 %	-
Droits mutation	50 %	50 %	-	-
VT	0 %	88 %	-	12 %
TEOM	80 %	20 %	-	-
Cartes grises	75 %	25 %	-	-
Taxe/Électricité	70 %	30 %	-	-
Taxe apprentissage	0 %	100 %	-	-
TIPP	65 %	35 %	-	-
TCA	75 %	25 %	-	-
CNSA	100 %	-	-	-

- s'agissant de l'État, il importe de déterminer la répartition de son propre financement auprès des ménages et des entreprises, en considérant que si, en période de déficit, l'intégralité de sa recette annuelle ne provient pas de ses seuls contribuables, il n'en demeure pas moins que le retour souhaitable (et souhaité) à l'équilibre ne se fera sans doute qu'au prix d'une combinaison de baisse de ses dépenses et de hausse de ses recettes. S'agissant de cette dernière, on peut légitimement penser qu'elle se ferait - le moment venu - par un recours fiscal de même nature que celui observé actuellement quant à sa répartition entre ménages et entreprises.

Pour mesurer la situation actuelle - et le raisonnement vaut d'abord pour l'État, mais aussi pour les autres acteurs publics redevables du VT - un dépouillement précis, établi à partir des éléments contenus dans le document sur les prélèvements obligatoires annexé à la LFI, amène à retenir l'évaluation globale suivante :

Tableau 26 : Répartition du financement de l'État et des autres acteurs publics entre les contribuables (en %)

	Ménages	Entreprises
État	60 %	40 %
Autres acteurs publics	55 %	45 %

- au total et compte tenu, des éléments précédents, la situation actuelle peut être caractérisée par le fait que - directement ou indirectement via l'État - ménages et entreprises contribuent par voie de fiscalité aux budgets locaux (pour un montant global de 129,5 milliards d'euros) dans les proportions suivantes :

Tableau 27 : Répartition globale du financement des recettes locales (en %)

	Ménages	Entreprises
Total	56 %	44 %
Communes et groupements	54 %	46 %
Départements	60 %	40 %
Régions	55 %	45 %

Il apparaît dès lors qu'une nouvelle donne est possible si, à partir de la situation actuelle qui correspond notamment à une évolution historique des relations financières entre les collectivités territoriales et leurs contribuables, du fait d'une intervention grandissante de l'État, on veut bien s'attacher à élaborer cette nouvelle donne qui, sans chercher à bouleverser les équilibres globaux, s'inscrive dans les principes de clarté, de simplification et de responsabilité :

- ne plus concevoir l'impôt local que dans le cadre d'une relation directe entre la collectivité territoriale et chaque catégorie de redevables ;
- proscrire, autant que faire se peut, des impôts locaux sur lesquels s'exercent plusieurs pouvoirs de fixation des taux de pression fiscale ;
- assigner à l'État - qui n'avait pas (et n'a toujours pas) vocation à être le premier contribuable local - un rôle de répartiteur des subsides aux collectivités territoriales selon des critères autres que ceux qui l'ont conduit jusqu'ici à se substituer à telle ou telle catégorie de redevables ;
- une fois cette nouvelle combinaison établie, prendre les mesures qui s'imposent pour débloquent les dispositifs d'évaluation des bases fiscales qui sont les plus obsolètes et pour garantir les corrections qu'il conviendra de mettre en œuvre pour corriger les disparités les plus criantes entre collectivités territoriales.

Plusieurs schémas-cibles peuvent être élaborés sur cette base. Le Conseil économique et social, dans la problématique de la saisine confiée à la section des finances sur le thème « *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne* », a d'abord souhaité montrer qu'une nouvelle donne était possible pour peu qu'on s'inscrive dans une démarche de réexamen des principes même qui fondent la fiscalité locale et la relation financière entre l'État et les collectivités territoriales. Sa contribution à cette problématique l'a donc conduit

à élaborer un schéma-cible possible pour démontrer la faisabilité de ses propositions et pour servir de base au débat qui doit dès lors s'engager, dans la perspective d'établir un cadre lisible et responsable pour la fiscalité et les finances locales, dans la part qui est la leur dans la maîtrise globale des finances publiques.

Annexe 1 : Produit voté par les collectivités locales de métropole pour les 4 taxes directes locales  
(en milliards d'euros)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Communes</b>	<b>20,537</b>	<b>21,781</b>	<b>22,557</b>	<b>24,033</b>	<b>25,012</b>	<b>25,881</b>	<b>25,846</b>	<b>24,404</b>	<b>23,341</b>	<b>22,605</b>	<b>22,635</b>	<b>23,167</b>	<b>23,875</b>
TH	4,761	5,031	5,222	5,561	5,777	5,985	6,143	6,422	6,776	7,264	7,765	8,151	8,539
FB	5,524	5,967	6,294	6,781	7,111	7,449	7,688	8,065	8,385	8,954	9,539	10,002	10,477
FNB	0,688	0,683	0,676	0,680	0,676	0,674	0,684	0,693	0,705	0,729	0,748	0,766	0,786
TP	9,564	10,100	10,365	11,011	11,448	11,773	11,331	9,224	7,475	5,658	4,583	4,248	4,073
<b>Communes et groupements</b>	<b>23,149</b>	<b>24,816</b>	<b>25,910</b>	<b>27,724</b>	<b>29,136</b>	<b>30,291</b>	<b>30,415</b>	<b>30,825</b>	<b>31,098</b>	<b>31,334</b>	<b>32,508</b>	<b>33,882</b>	<b>35,257</b>
TH	5,198	5,520	5,750	6,148	6,426	6,685	6,878	7,057	7,345	7,704	8,133	8,504	8,929
FB	6,006	6,522	6,903	7,470	7,882	8,290	8,576	8,810	9,041	9,486	9,993	10,440	10,957
FNB	0,725	0,727	0,728	0,740	0,745	0,749	0,775	0,775	0,788	0,814	0,836	0,858	0,882
TP	11,220	12,047	12,529	13,366	14,083	14,567	14,196	14,183	13,924	13,330	13,546	14,080	14,489
<b>Départements</b>	<b>9,756</b>	<b>10,563</b>	<b>11,206</b>	<b>11,918</b>	<b>12,546</b>	<b>13,055</b>	<b>13,174</b>	<b>13,338</b>	<b>13,309</b>	<b>13,715</b>	<b>14,516</b>	<b>15,169</b>	<b>16,380</b>
TH	2,234	2,419	2,575	2,731	2,850	2,953	3,042	3,118	3,196	3,405	3,640	3,826	4,127
FB	2,451	2,690	2,919	3,140	3,303	3,464	3,604	3,706	3,778	4,037	4,341	4,540	4,915
FNB	0,270	0,194	0,114	0,031	0,031	0,031	0,032	0,033	0,033	0,035	0,038	0,039	0,042
TP	4,801	5,260	5,598	6,016	6,362	6,607	6,496	6,481	6,302	6,238	6,497	6,764	7,296
<b>Régions</b>	<b>2,618</b>	<b>3,049</b>	<b>3,253</b>	<b>3,497</b>	<b>3,594</b>	<b>3,698</b>	<b>3,717</b>	<b>3,869</b>	<b>2,995</b>	<b>2,954</b>	<b>2,999</b>	<b>3,101</b>	<b>3,873</b>
TH	0,603	0,688	0,732	0,783	0,795	0,816	0,836	0,883	0,883	1,016	1,050	1,129	1,407
FB	0,620	0,725	0,784	0,845	0,869	0,900	0,933	0,984	0,984	0,909	0,909	0,910	0,912
FNB	0,007	0,008	0,008	0,008	0,008	0,008	0,008	0,009	0,009	0,009	0,009	0,010	0,012
TP	1,388	1,628	1,729	1,861	1,922	1,974	1,940	1,994	1,970	1,895	1,900	1,962	2,454
<b>Toutes collectivités</b>	<b>35,523</b>	<b>38,428</b>	<b>40,369</b>	<b>43,139</b>	<b>45,276</b>	<b>47,044</b>	<b>47,306</b>	<b>48,033</b>	<b>47,402</b>	<b>48,003</b>	<b>50,023</b>	<b>52,152</b>	<b>55,510</b>
TH	8,035	8,627	9,057	9,662	10,071	10,454	10,756	11,058	11,541	11,109	11,773	12,330	13,056
FB	9,077	9,937	10,606	11,455	12,054	12,654	13,113	13,500	13,855	14,573	15,424	16,109	17,279
FNB	1,002	0,929	0,850	0,779	0,784	0,788	0,805	0,817	0,830	0,858	0,883	0,907	0,936
TP	17,409	18,935	19,856	21,243	22,367	23,148	22,632	22,658	22,196	21,463	21,943	22,806	24,239

Annexe 2 : Compensations et dégrèvements par taxe et par nature  
(en milliards d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Compensations</b>	<b>4,245</b>	<b>4,407</b>	<b>4,380</b>	<b>4,594</b>	<b>4,456</b>	<b>5,899</b>	<b>7,195</b>	<b>9,843</b>	<b>12,355</b>	<b>13,514</b>	<b>3,634</b>	<b>3,796</b>
Taxe d'habitation	0,938	1,006	1,052	1,083	1,086	1,113	1,143	2,044	2,090	2,111	1,141	1,164
Foncier bâti	0,330	0,298	0,275	0,266	0,250	0,213	0,244	0,334	0,325	0,339	0,357	0,371
Foncier non bâti	0,194	0,273	0,342	0,340	0,335	0,335	0,335	0,332	0,334	0,332	0,330	0,332
Taxe professionnelle	2,783	2,830	2,711	2,905	2,785	4,238	5,473	7,133	9,606	10,732	1,806	1,929
<b>Dégrèvements législatifs</b>	<b>5,183</b>	<b>5,844</b>	<b>6,216</b>	<b>6,815</b>	<b>7,217</b>	<b>7,273</b>	<b>9,164</b>	<b>8,003</b>	<b>7,822</b>	<b>8,931</b>	<b>9,948</b>	<b>10,460</b>
Taxe d'habitation	0,954	1,016	1,067	1,105	1,300	1,323	3,212	2,247	2,334	2,356	2,728	2,762
Taxes foncières	0,088	0,059	0,053	0,067	0,045	0,030	0,029	0,075	0,147	0,337	0,561	0,589
Taxe professionnelle	4,141	4,769	5,096	5,643	5,872	5,920	5,923	5,681	5,341	6,238	6,659	7,109
<b>Contributions de l'Etat aux 4 taxes locales</b>	<b>9,428</b>	<b>10,251</b>	<b>10,596</b>	<b>11,409</b>	<b>11,673</b>	<b>13,172</b>	<b>16,359</b>	<b>17,846</b>	<b>20,177</b>	<b>22,445</b>	<b>13,582</b>	<b>14,256</b>
Taxe d'habitation	1,892	2,022	2,119	2,188	2,386	2,436	4,355	4,291	4,424	4,467	3,869	3,926
Taxes foncières	0,612	0,630	0,670	0,673	0,630	0,578	0,608	0,741	0,806	1,008	1,248	1,292
Taxe professionnelle	6,924	7,599	7,807	8,548	8,657	10,158	11,396	12,814	14,947	16,970	8,465	9,038
Prais de dégrèvement	1,280	1,370	1,480	1,550	1,590	1,600	1,620	1,620	1,630	1,680	2,200	2,000
<b>Contributions nettes de l'Etat</b>	<b>8,148</b>	<b>8,881</b>	<b>9,116</b>	<b>9,859</b>	<b>10,083</b>	<b>11,572</b>	<b>14,739</b>	<b>16,226</b>	<b>18,547</b>	<b>20,765</b>	<b>11,382</b>	<b>12,256</b>
		+ 8,7%	+ 3,4%	+ 7,7%	+ 2,3%	+ 12,8%	+ 24,2%	+ 9,1%	+ 13,1%	+ 11,2%	- 39,5%	+ 5,0%
		+ 12,8%	+ 6,4%	+ 9,6%	+ 5,9%	+ 0,8%	+ 26,0%	- 12,7%	- 2,3%	+ 14,2%	+ 11,4%	+ 5,1%
		+ 3,8%	- 0,6%	+ 4,9%	- 3,0%	+ 32,4%	+ 22,0%	+ 36,8%	+ 25,5%	+ 9,4%	- 73,1%	+ 4,5%
		0,938	1,052	1,083	1,086	1,113	1,143	2,044	2,090	2,111	1,141	1,164
		0,330	0,275	0,266	0,250	0,213	0,244	0,334	0,325	0,339	0,357	0,371
		0,194	0,342	0,340	0,335	0,335	0,335	0,332	0,334	0,332	0,330	0,332
		2,783	2,711	2,905	2,785	4,238	5,473	7,133	9,606	10,732	1,806	1,929
		5,183	6,216	6,815	7,217	7,273	9,164	8,003	7,822	8,931	9,948	10,460
		0,954	1,067	1,105	1,300	1,323	3,212	2,247	2,334	2,356	2,728	2,762
		0,088	0,053	0,067	0,045	0,030	0,029	0,075	0,147	0,337	0,561	0,589
		4,141	4,769	5,643	5,872	5,920	5,923	5,681	5,341	6,238	6,659	7,109
		9,428	10,251	10,596	11,409	11,673	16,359	17,846	20,177	22,445	13,582	14,256
		1,892	2,119	2,188	2,386	2,436	4,355	4,291	4,424	4,467	3,869	3,926
		0,612	0,670	0,673	0,630	0,578	0,608	0,741	0,806	1,008	1,248	1,292
		6,924	7,807	8,548	8,657	10,158	11,396	12,814	14,947	16,970	8,465	9,038
		1,280	1,480	1,550	1,590	1,600	1,620	1,620	1,630	1,680	2,200	2,000
		8,148	9,116	9,859	10,083	11,572	14,739	16,226	18,547	20,765	11,382	12,256
			+ 8,7%	+ 3,4%	+ 7,7%	+ 2,3%	+ 24,2%	+ 9,1%	+ 13,1%	+ 11,2%	- 39,5%	+ 5,0%
			+ 12,8%	+ 6,4%	+ 9,6%	+ 5,9%	+ 26,0%	- 12,7%	- 2,3%	+ 14,2%	+ 11,4%	+ 5,1%
			+ 3,8%	- 0,6%	+ 4,9%	- 3,0%	+ 22,0%	+ 36,8%	+ 25,5%	+ 9,4%	- 73,1%	+ 4,5%

Source : Observatoire des Finances locales

Annexe 3 : Évolution budgétaire et comptable 2003-2006 des départements  
(en milliards d'euros)

	2003 BP	2003 CA	2004 BP	2004 CA	2005 BP	2005 CA	2006 BP
Milliards d'euros							
<b>Bases</b>	<b>TH</b>	58,770		61,022		63,343	65,784
	<b>FB</b>	50,545		52,283		54,293	56,390
	<b>FNB</b>	0,182		0,186		0,193	0,196
	<b>TP</b>	89,528		91,944		94,783	97,932
<b>Taux</b>	<b>TH</b>	6,29%		6,37%		6,61%	6,89%
	<b>FB</b>	8,80%		8,90%		9,27%	9,86%
	<b>FNB</b>	21,09%		21,39%		22,18%	23,18%
	<b>TP</b>	7,37%		7,46%		7,81%	8,22%
<b>Produit</b>	<b>TH</b>	3,697		3,887		4,187	4,532
	<b>FB</b>	4,448		4,653		5,033	5,560
	<b>FNB</b>	0,038		0,040		0,043	0,046
	<b>TP</b>	6,598		6,859		7,403	8,050
	<b>Produit voté</b>	14,781		15,439		16,665	18,188
<b>Contributions directes</b>		14,509	15,031	15,329	15,747	16,596	18,021
<b>Compensations FD</b>		1,258	1,145	1,120	1,170	1,167	1,173
<b>TIPP</b>		0,000	0,000	4,744	4,959	5,497	5,382
<b>Droits de mutation</b>		3,916	4,920	4,250	5,711	4,929	6,501
<b>Autres investissements</b>		1,094	1,082	1,066	1,107	1,572	2,126
<b>Dotations Etat</b>		5,061	5,061	11,333	13,102	12,900	12,585
<b>Autres</b>		10,080	11,075	4,591	3,491	2,999	3,302
<b>Recettes réelles de fonctionnement</b>		35,918	38,314	42,433	45,288	45,660	47,913
<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>		29,409	29,342	35,812	36,952	38,780	38,890
<b>Personnel</b>		5,845	5,899	6,231	6,239	6,651	7,178
<b>Autres</b>		23,564	23,444	29,581	30,713	32,129	32,276
<b>Intérêts de la dette</b>		0,850	0,648	0,729	0,575	0,696	0,551
<b>Épargne brute</b>		5,659	8,324	5,892	7,761	6,185	8,472
<b>Dépenses d'investissement</b>		12,089	10,921	12,964	11,492	13,754	11,983
<b>Subventions versées</b>		4,428	3,918	4,628	4,282	5,049	4,450
<b>Équipement brut</b>		7,419	6,727	7,917	6,886	8,281	7,235
<b>Autres</b>		0,242	0,276	0,420	0,324	0,424	0,298
<b>Recettes d'investissement hors emprunts</b>		2,652	2,499	2,661	2,507	2,802	2,556
<b>Dotations et subventions</b>		2,260	2,307	2,342	2,189	2,456	2,250
<b>Autres</b>		0,391	0,192	0,319	0,318	0,346	0,306
<b>Besoin de Financement</b>		9,437	8,422	10,303	8,986	10,952	9,427
<b>Autofinancement / Épargne brute</b>		5,659	8,324	5,892	7,761	6,185	8,472
<b>Flux net de dette</b>		3,594	0,476	4,328	0,766	4,645	1,127
<b>Emprunts</b>		8,656	4,811	10,024	5,966	10,747	11,956
<b>Amortissements dette</b>		5,062	4,335	5,696	5,199	6,102	6,862
<b>Solde de l'année</b>		- 0,184	0,378	- 0,083	- 0,458	- 0,122	0,172
<b>Reports</b>		0,184	2,097	0,083	2,484	0,123	2,035
<b>Solde global</b>		0,000	2,475	- 0,000	2,026	0,000	2,206
<b>Dette au 01/01</b>		16,476		17,014		17,793	
<b>au 31/12</b>			16,984		17,014		18,905

Source : Annuaire financier des départements

Annexe 4 : Évolution budgétaire et comptable 2003-2006 des régions  
(en milliards d'euros)

	2003 BP	2003 CA	2004 BP	2004 CA	2005 BP	2005 CA	2006 BP
Milliards d'euros							
Bases							
FB	56,126		57,989		60,142		62,425
FNB	0,191		0,194		0,200		0,203
TP	95,377		97,838		100,404		103,632
Taux							
FB	1,99%		1,99%		2,39%		2,34%
FNB	4,93%		4,99%		5,79%		6,21%
TP	2,02%		2,03%		2,48%		2,68%
Produit							
FB	1,117		1,154		1,437		1,586
FNB	0,009		0,010		0,012		0,013
TP	1,927		1,986		2,490		2,777
<b>Produit voté</b>	<b>3,053</b>		<b>3,150</b>		<b>3,939</b>		<b>4,376</b>
Contributions directes	2,956	3,065	3,155	3,218	3,892	4,004	4,330
Compensations FD	1,950	1,932	0,215	0,223	0,227	0,239	0,239
TIPP	0,000	0,000	0,000	0,000	0,105	0,457	1,000
Cartes grises	1,468	1,427	1,407	1,479	1,587	1,623	1,849
Autres indirects	1,534	1,553	0,715	0,713	0,758	0,911	1,053
Dotations Etat	4,365	4,488	7,567	7,809	8,005	8,081	7,757
Autres	0,249	0,308	0,395	0,379	0,510	0,515	0,655
<b>Recettes réelles de fonctionnement</b>	<b>12,523</b>	<b>12,772</b>	<b>13,454</b>	<b>13,821</b>	<b>15,087</b>	<b>15,830</b>	<b>16,882</b>
Dépenses réelles de fonctionnement	8,103	7,727	8,969	8,855	10,337	10,153	11,972
Personnel							
Transferts versés							
Autres	8,103	7,727	8,969	8,855	10,337	10,153	11,972
Intérêts de la dette	0,353	0,294	0,361	0,292	0,355	0,309	0,404
<b>Épargne brute</b>	<b>4,067</b>	<b>4,752</b>	<b>4,125</b>	<b>4,674</b>	<b>4,396</b>	<b>5,368</b>	<b>4,506</b>
Dépenses d'investissement	7,451	6,964	7,672	7,326	8,649	7,619	9,040
Subventions versées	4,567	4,211	4,730	4,342	5,235	4,588	5,399
Équipement brut	2,803	2,588	2,817	2,785	2,800	2,492	3,257
Autres	0,081	0,165	0,124	0,198	0,614	0,539	0,384
<b>Recettes d'investissement hors emprunts</b>	<b>1,441</b>	<b>1,549</b>	<b>1,503</b>	<b>1,482</b>	<b>1,612</b>	<b>1,641</b>	<b>1,575</b>
Dotations et subventions	1,284	1,326	1,337	1,264	1,449	1,423	1,399
dont FCTVA	0,313	0,318	0,317	0,329	0,377	0,383	0,354
dont DRES	0,566	0,566	0,579	0,568	0,600	0,605	0,607
dont Autres	0,405	0,442	0,441	0,368	0,473	0,435	0,437
Autres	0,157	0,223	0,165	0,218	0,163	0,218	0,177
<b>Besoin de Financement</b>	<b>6,010</b>	<b>5,415</b>	<b>6,169</b>	<b>5,844</b>	<b>7,037</b>	<b>5,978</b>	<b>7,464</b>
Autofinancement / Épargne brute	4,067	4,752	4,125	4,674	4,396	5,368	4,506
Flux net de dette	1,927	0,538	1,982	1,219	2,566	0,725	2,870
Emprunts	4,036	3,071	4,366	3,921	5,711	3,916	7,188
Amortissements dette	2,108	2,533	2,385	2,702	3,144	3,191	4,318
<b>Solde de l'année</b>	<b>- 0,016</b>	<b>- 0,126</b>	<b>- 0,063</b>	<b>0,050</b>	<b>- 0,075</b>	<b>0,115</b>	<b>- 0,089</b>
Reports	0,016	0,779	0,063	0,657	0,040	0,700	0,089
<b>Solde global</b>	<b>0,000</b>	<b>0,653</b>	<b>0,000</b>	<b>0,707</b>	<b>- 0,034</b>	<b>0,815</b>	<b>- 0,000</b>
Dette							
au 01/01	7,634		8,160		9,396		10,097
au 31/12		8,199		9,402		10,149	

Source : Annuaire financier des régions

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

**Publications périodiques**

- Les collectivités locales en chiffres (ministère de l'Intérieur - DGCL)
- Rapports annuels de l'observatoire des finances locales
- Notes semestrielles de conjoncture des finances locales en France (Dexia Crédit Local)
- **Rapports de la section des finances du Conseil économique et social**
- « *Le financement externe et la gestion de trésorerie des collectivités locales* », André Tissidre, 1988 ;
- « *La taxe d'habitation* », Régis de Crépy, 1990 ;
- « *Les droits d'accise* », Bernard Cambournac, 1991 ;
- « *L'endettement public* », Alain Prate, 1991 ;
- « *Les prélèvements sur les entreprises en France et dans la Communauté européenne* », Jacques Lallement, 1991 ;
- « *Le bilan et les perspectives de la décentralisation* », Marc Didierjean, 1994 ;
- « *La fiscalité directe et la gestion de trésorerie des collectivités locales* », Édouard Salustro, 1998 ;
- « *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales* », Jean-Pierre Brunel, 2001.

**Autres rapports du Conseil économique et social**

- « *La décentralisation et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales* », Alex Raymond, 1991 ;
- « *La décentralisation et le citoyen* », Claudette Brunet-Lechenault, 2000 ;
- « *Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats État-régions* », Francis Vandeweeeghe, 2004 ;
- « *Prélèvement obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale* », Philippe Le Clezio, 2005.

**Études et rapports**

- Rapport du Conseil des impôts sur l'imposition des revenus, 2000 ;
- Rapport sur les finances locales, ministère de l'Intérieur, DGCL, 2002 ;
- Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, Cour des Comptes, 2006 ;

- « *Rapport sur la fiscalité locale* », Edmond Hervé, Assemblée nationale, 1989 ;
- « *Les relations financières entre l'État et les collectivités locales* », François Delafosse, Cour des Comptes, 1994 ;
- « *Refonder l'action publique locale* », Pierre Mauroy, Premier ministre, 2000 ;
- « *Perspectives d'évolution de la fiscalité locale* », Jean Arthuis, Sénat, 2003 ;
- « *La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ?* », Yves Fréville, Sénat, 2003 ;
- « *Quelle fiscalité locale pour la nouvelle décentralisation ?* », Jean-Paul Vermes, Chambre de commerce et d'industrie de Paris, 2003 ;
- « *Rapport de la Commission de réforme de la taxe professionnelle* », Olivier Fouquet, Premier ministre, 2004 ;
- « *Autonomie financière des collectivités territoriales* », Guy Geoffroy, Assemblée nationale, 2004 ;
- « *Le financement des collectivités territoriales* », Catherine Maubert, Groupe Racines, Commissariat général au Plan, 2004 ;
- « *Les prélèvements obligatoires et leur évolution* », Philippe Marini, Sénat, 2005 ;
- « *Propositions pour une réforme de la gouvernance fiscale* », Gérard Mestrallet et Michel Taly, Institut de l'entreprise, 2005 ;
- « *Des finances publiques au service de notre avenir* », Michel Pébereau, ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, 2005 ;
- *Rapport de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale*, Hervé Mariton, Assemblée nationale, 2005 ;
- « *Les finances locales (11<sup>e</sup> édition)* », Michel Bouvier, LGDL, 2006 ;
- « *Repenser les responsabilités locales* », Jacques Caillosse, Institut de la décentralisation, 2006.

## TABLE DES SIGLES

APA :	Allocation personnalisée à l'autonomie
APUL :	Administration publique locale
ARH :	Agence régionale de l'hospitalisation
ASSO :	Administration de sécurité sociale
ATR :	Administration territoriale de la République
CCEC :	Commission consultative d'évaluation des charges
CNP :	Cotisation nationale de péréquation
CNSA :	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CSG :	Cotisation sociale généralisée
CTC :	Collectivité territoriale de Corse
DGD :	Dotations générales de décentralisation
DGDA :	Dotations générales de décentralisation Formation professionnelle
DGE :	Dotations globales d'équipement
DGF :	Dotations globales de fonctionnement
DMTO :	Droits de mutation à titre onéreux
EPCI :	Établissement public de coopération intercommunale
FBCF :	Formation brute de capital fixe
FCTVA :	Fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée
FDL :	Fiscalité directe locale
FFAPA :	Fonds de financement de l'allocation personnalisée à l'autonomie
FSRIF :	Fonds de solidarité de la région Île-de-France
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
IRPP :	Impôt sur le revenu des personnes physiques
LFI :	Loi de Finance initiale
LFR :	Loi de Finance rectificative
ODAC :	Organismes divers d'administration centrale
ODAL :	Organismes divers d'administration locale
PIB :	Produit intérieur brut
PO :	Prélèvements obligatoires
RMI :	Revenu minimum d'insertion
SAFER :	Société d'aménagement foncier et rural
SIVOM :	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU :	Syndicat intercommunal à vocation unique
TCA :	Taxe sur les conventions d'assurances
TEOM :	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB :	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB :	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH :	Taxe d'habitation
TIPP :	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TLE :	Taxe locale d'équipement
TPA :	Taxe professionnelle d'agglomération
TP :	Taxe professionnelle
TVA :	Taxe sur la valeur ajoutée
UE :	Union européenne
VT :	Versement transport
ZFU :	Zone franche urbaine
ZUS :	Zone urbaine sensible