

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

Paris, le 21 mars 2018

**POUR UNE RÉFORME GLOBALE DE LA FISCALITÉ LOCALE**

**PROJET D'AVIS**

**Présenté**

**Au nom de la  
section de l'économie et des finances  
Par**

**Messieurs Jean-Karl DESCHAMPS et Didier GARDINAL  
Rapporteurs**

## Sommaire

INTRODUCTION GENERALE .....	5
I - FISCALITE LOCALE : ETAT DES LIEUX ET MISE EN PERSPECTIVE	
INTERNATIONALE .....	6
A - Avertissement sur le périmètre du rapport .....	6
B - Définition des impôts et taxes.....	6
C - Les ressources des collectivités locales.....	8
1. Le poids réel de la fiscalité locale dans les ressources des collectivités locales.....	8
2. Évolution du résultat de la situation financière des collectivités locales .....	11
3. Une évolution de leur capacité de désendettement qui avec la baisse des dotations, pèse sur l'investissement.....	13
D - Une grande variété des impôts et taxes perçus par les collectivités locales.....	15
1. Des impôts locaux principalement assis sur le foncier .....	15
2. Une impression de mille-feuille fiscal.....	18
3. La notion de panier fiscal.....	19
4. Une dispersion des recettes fiscales entre les différents niveaux de collectivités locales.....	20
5. Le pouvoir limité des collectivités locales sur l'assiette et le taux des impôts et taxes .....	21
E - Des spécificités françaises au sein de l'OCDE .....	22
1. La France, un pays faiblement décentralisateur ?.....	22
2. Des ressources autonomes importantes en France comparativement à l'Allemagne ou à la Suisse .....	23
3. Des recettes fiscales locales françaises de type patrimonial quand elles sont assises principalement sur l'impôt sur le revenu dans la plupart des pays .....	25
F - Les spécificités de l'outre-mer.....	26
G - Les dégrèvements et les compensations .....	27
H - La question des péréquations .....	29
1. De fortes inégalités territoriales .....	29
2. Les péréquations verticale et horizontale .....	30
3. L'absence de véritable évaluation du système.....	32
.....	33
I - Autonomie fiscale, autonomie financière et marge d'action.....	35
1. Les grands principes .....	35
2. Une autonomie de fait très encadrée .....	37
II - LES COLLECTIVITES LOCALES ET LEURS COMPETENCES .....	44
A - Les réformes territoriales engagées.....	44
1. Les lois fondaterices de la décentralisation au début des années 80 .....	44
2. L'acte II de la décentralisation.....	45

3. Les lois MAPTAM et NOTRe de 2013 et 2014.....	45
4. Les nouvelles dispositions de la loi de finances 2018.....	46
B - Les compétences des collectivités locales.....	47
1. Les compétences de la région .....	47
2. Les compétences des départements.....	49
3. Les compétences de la commune et des EPCI.....	50
C - Une dynamique des dépenses essentiellement portée par les dépenses de protection sociale.....	52
III - UN SYSTEME COMPLEXE .....	55
A - Une complexité protéiforme.....	55
1. Un système fiscal intrinsèquement complexe.....	55
2. Des attentes multiples et ambivalentes .....	56
B - La complexité pour les citoyen.ne.s .....	57
1. Une déliaison croissante entre impôt local et localisation du.de la contribuable .....	57
2. Un consentement à l'impôt mis à mal.....	57
3. Un manque de transparence et d'informations.....	59
4. Une exigence d'être associé.e .....	60
C - La complexité pour les entreprises .....	61
1. Une fiscalité qui s'est complexifiée au fil du temps .....	61
2. Un élément de coût non négligeable .....	63
3. Un nécessaire lien avec le territoire .....	63
4. Une demande de transparence et de solidarité.....	63
D - La complexité pour les élu.e.s.....	64
1. Un environnement législatif et politique instable .....	64
2. Des marges de manœuvre limitées .....	65
3. Un besoin d'accompagnement par les services de l'État .....	65
IV - LES PRINCIPALES QUESTIONS POSEES PAR LA FISCALITE LOCALE.....	67
A - De la faible adéquation entre compétences et recettes.....	67
B - De la nécessité de simplifier la fiscalité locale .....	69
1. Une décentralisation fiscale plus poussée .....	69
2. Un pouvoir fiscal concentré sur les Régions et les Intercommunalités .....	70
3. Une centralisation fiscale accrue.....	70
4. Maintenir un panier de ressources mais en clarifiant sa composition .....	71
C - De la nécessité de recréer la confiance.....	72
1. Un besoin de transparence et de lisibilité .....	72
2. Un besoin d'équité et de solidarité .....	72
3. Un besoin de concertation et de participation.....	73
V - PRECONISATIONS .....	74
VI - ANNEXES .....	81
ANNEXE 1 : COMPOSITION DE LA SECTION DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES.....	83

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES SUCCESSIVEMENT ...	86
ANNEXE 3 : LES PRINCIPAUX IMPOTS ET TAXES LOCALES .....	88
ANNEXE 4 : LES GRANDES ETAPES DE LA DECENTRALISATION .....	91
1. Une émergence progressive avant 1982 .....	91
2. Renouveau et amplification de la décentralisation depuis 1982 ....	92
3. Évolutions depuis 2013 en matière de décentralisation .....	95
ANNEXE 5 : GLOSSAIRE .....	96
ANNEXE 6 : TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	99

1

## INTRODUCTION GENERALE

2 Parce qu'il s'ancre dans l'histoire même de la République, parce qu'il s'est  
3 construit sur des bases d'abord économiques puis sociales, parce que depuis  
4 35 ans il n'a jamais été globalement repensé mais qu'à contrario, il a  
5 régulièrement fait l'objet de mesures plus ou moins fortes mais toujours  
6 sectorielles, parce que son fonctionnement, ses impacts et à fortiori son  
7 efficacité n'ont jamais été réellement évalués, le système de fiscalité locale est  
8 aujourd'hui très majoritairement jugé comme obsolète.

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

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

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

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

1      **I - FISCALITÉ LOCALE : ETAT DES LIEUX ET MISE EN PERSPECTIVE**  
 2      **INTERNATIONALE**

3      **A - AVERTISSEMENT SUR LE PÉRIMÈTRE DE L'AVIS**

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

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

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

34     **B - DÉFINITION DES IMPÔTS ET TAXES**

35     De manière classique, on peut définir l'impôt comme « un prélèvement  
 36    pécuniaire, obligatoire effectué à titre définitif, sans contrepartie immédiate,  
 37    visant à couvrir les charges publiques »<sup>1</sup>. Il met donc l'accent sur la nature même  
 38    de l'impôt, notamment son caractère contraignant et le fait qu'il n'implique pas

---

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

1 de contrepartie. Autrement dit, l'impôt ne constitue pas le prix d'un service  
 2 rendu et on ne peut exiger qu'il soit affecté à un service particulier ou au  
 3 financement d'une opération particulière. La notion de charges publiques  
 4 s'entend ici au sens large puisqu'elle va au-delà des seules fonctions  
 5 régaliennes de l'État et couvre l'ensemble des fonctions économiques, sociales,  
 6 éducatives, culturelles et environnementales assurées par les administrations  
 7 publiques.

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

18 En dehors des impôts proprement dits, les « redevances pour  
 19 rémunérations pour services rendus » comme la redevance sur l'enlèvement  
 20 des ordures ménagères, perçue par les communes, se distinguent des  
 21 prélèvements obligatoires par l'existence d'une contrepartie, de sorte que le  
 22 montant de la redevance et la valeur du service rendu soient proportionnels. Le  
 23 terme de « taxe » est pour sa part réservé aux prélèvements obligatoires opérés  
 24 lors de la fourniture d'un service. Les taxes se différencient néanmoins des  
 25 redevances sur trois points: elles peuvent concerner des usager.e.s  
 26 potentiel.le.s, l'équivalence entre le service rendu et le prix à payer n'est pas  
 27 requise et elles ont un caractère obligatoire<sup>2</sup>.

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

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

---

<sup>2</sup> Michel Bouvier, précité.

## 1      C - LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

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

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

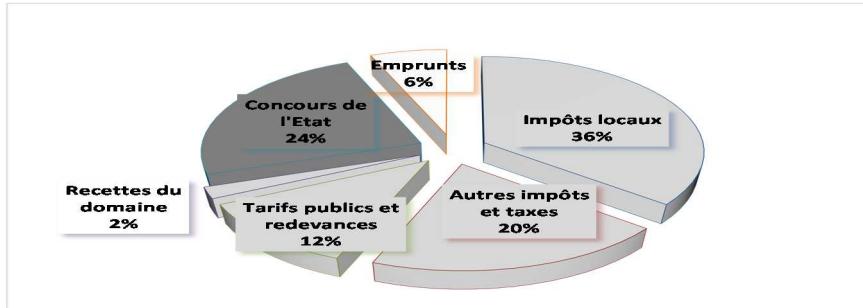
- 7      – les recettes fiscales (prélèvements obligatoires), qui comprennent  
8      les impôts locaux (taxes ménages et impôts économiques) et les  
9      autres impôts et taxes ;
- 10     – les recettes issues des tarifs publics et des redevances alimentant les  
11     budgets de fonctionnement ;
- 12     – les recettes du domaine de l'État<sup>3</sup> alimentant en général les budgets  
13     d'investissement ;
- 14     – les concours de l'État (hors compensation des dégrèvements et  
15     abattements), qui comprennent notamment la dotation globale de  
16     fonctionnement (DGF) et la fiscalité transférée ;
- 17     – les emprunts, sachant qu'une collectivité ne peut emprunter que  
18     pour financer des dépenses d'investissement (et non de  
19     fonctionnement).

20     En 2016, les ressources globales des collectivités locales se sont élevées à  
21     230 milliards, soit 11,3 % du PIB et 19 % des ressources de l'ensemble des  
22     administrations publiques. Les recettes proprement fiscales représentent un  
23     peu plus de la moitié de leurs ressources et les impôts locaux environ un tiers.  
24     D'autres recettes sont issues des tarifs et redevances ainsi que des recettes du  
25     domaine (14 % des ressources). Pour leur part, les concours de l'État  
26     représentent le quart des ressources et les emprunts, 6%.

---

<sup>32</sup> Il s'agit notamment des redevances et loyers pour l'utilisation du domaine public et des cessions d'éléments du patrimoine immobilier de l'État.

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



3      Source : INSEE

4      Comme le fait remarquer Gilles Carrez, au cours des 16 dernières années, l'évolution des recettes fiscales des collectivités locales a reflété les différentes étapes de la décentralisation<sup>4</sup>. Le début des années 2000 a été marqué par certains transferts de ressources fiscales nationales (taxe sur les produits énergétiques, taxe sur les assurances, etc.) aux collectivités locales, qui ont accompagné les transferts de compétences, mais sans véritable pouvoir de taux. Le poids des impôts locaux dans les recettes totales a ainsi baissé alors que celui des autres recettes fiscales s'inscrivait en hausse. Hormis l'à-coup de 2010 lié à la suppression de la taxe professionnelle, un mouvement inverse s'est opéré à partir de 2008 conduisant à une montée progressive des impôts locaux. À compter de 2013, la volonté du gouvernement de maîtriser les dépenses locales s'est traduite par une baisse des transferts de l'Etat vers les collectivités, qui a contrasté avec la tendance expansive enregistrée jusque-là.

5      Entre 2012 et 2016, les ressources totales des collectivités locales ont progressé modérément, d'environ 0,5 % par an. La progression des impôts locaux et surtout des autres impôts et taxes, à un rythme supérieur à 3 % par an, a fait plus que compenser la baisse des concours financiers de l'Etat, notamment de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à partir de 2013<sup>5</sup>.

6      Le poids des impôts locaux dans l'ensemble des recettes a ainsi augmenté progressivement sur les 5 dernières années, passant de 31,9 % en 2012 à 36 % en 2016. Dans son rapport sur les Finances publiques locales, la Cour des comptes estime que cette hausse reste malgré tout limitée, ce qui laisse penser qu'en moyenne les collectivités locales, notamment le bloc communal, ont utilisé l'arme des taux avec une certaine parcimonie<sup>6</sup>. Entre 2011 et 2016, la hausse du produit de la taxe d'habitation s'expliquerait ainsi quasi totalement

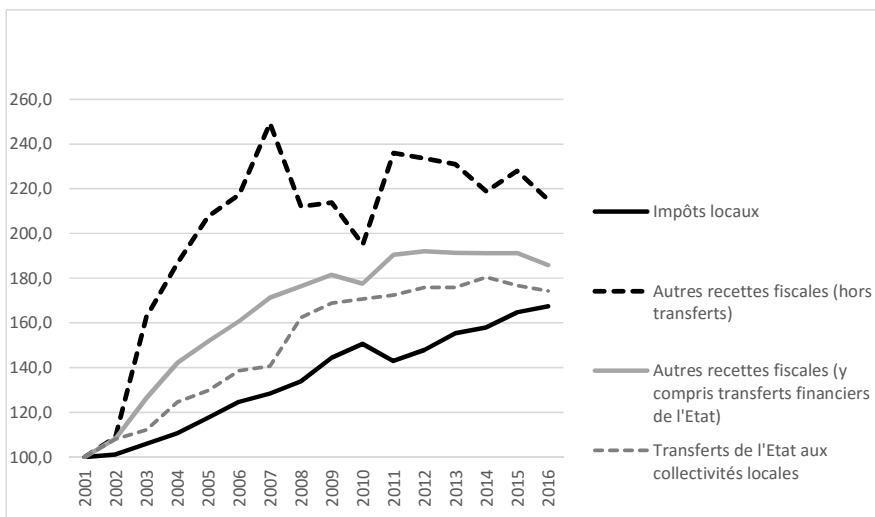
<sup>4</sup> Audition de Gilles Carrez, maire du Perreux sur Marne, vice-président de la métropole du Grand Paris, le 20 décembre 2017.

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

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

1 par un effet d'assiette alors que celui de la cotisation foncière des entreprises  
 2 tiendrait pour 80 % à un effet d'assiette et pour 20 %, à un effet taux.

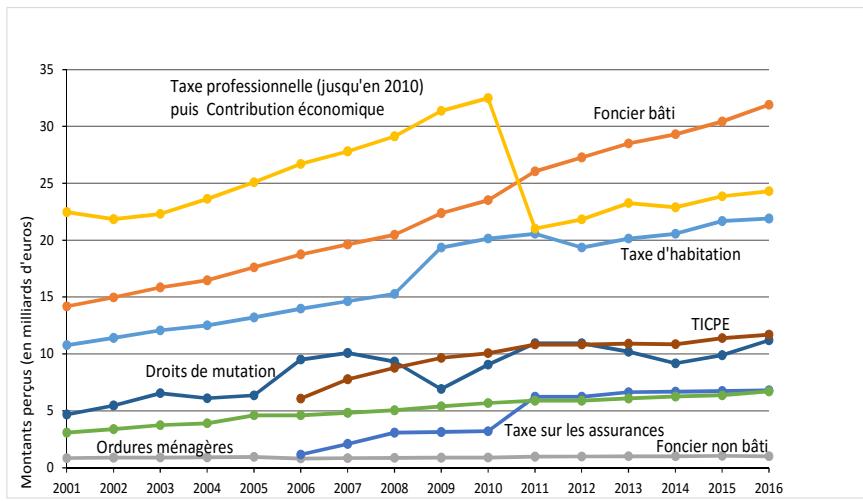
3 Graphique 2 : Évolution des recettes fiscales des collectivités locales  
 4 (2011=100)



5 Source : DGCL  
 6

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

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



3 Source : Alain Trannoy d'après DGCL

4  
5 Se référant au principe de stabilité des recettes fiscales, Carole DELGA  
6 pointe qu'un grand nombre d'élu.e.s locaux.ales regrettent le caractère  
7 cyclique de certaines recettes (notamment la CVAE et les DMTO), qui requiert  
8 des compensations de l'État et nuit aux exercices de programmation  
9 budgétaire, notamment en matière d'investissements. L'attribution aux régions  
10 d'une quote-part de la TVA garantirait, pense-t-elle, de disposer de recettes à la  
11 fois plus dynamiques et plus stables<sup>7</sup>.

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

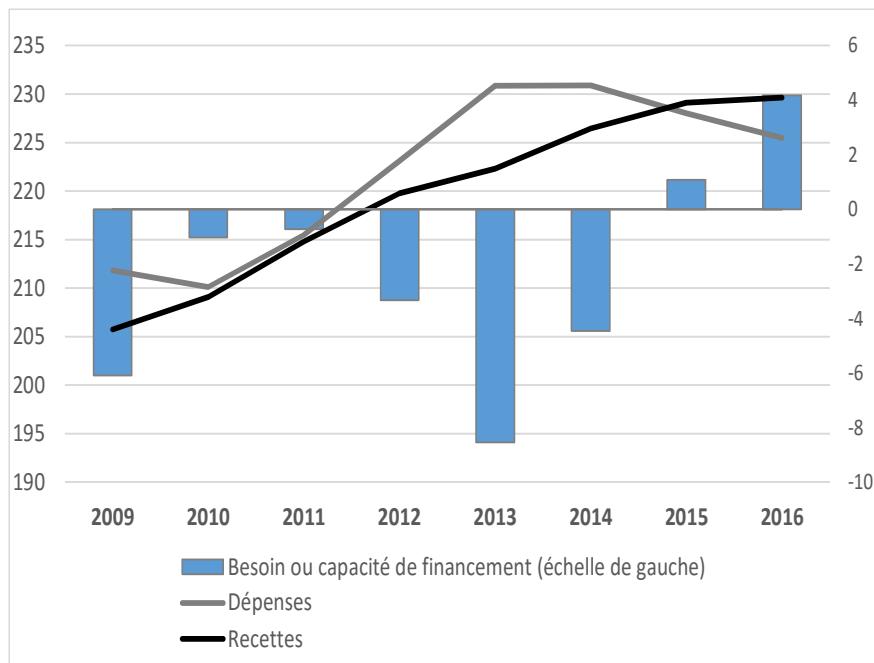
14 Les dépenses des collectivités locales ont atteint 225 milliards, soit 10,1 %  
15 du PIB (18 % de l'ensemble des dépenses des administrations publiques), après  
16 10,9 % en 2009. Durant ces sept années, les dépenses des administrations  
17 publiques locales (APUL) ont augmenté moins vite que le PIB, et le transfert de  
18 nouvelles compétences de l'État aux collectivités locales (routes, RSA, ports,  
19 etc.), a absorbé la moitié de cette augmentation qui aurait selon la Cour des  
20 comptes, contribué pour moitié à cet accroissement<sup>8</sup>. Hors dépenses  
21 transférées, la dynamique des dépenses aurait été un peu moins soutenue. Leur  
22 progression renvoie notamment à l'accroissement des besoins locaux, à la forte  
23 hausse des prestations sociales liée à la montée en charge de l'allocation  
24 personnalisée d'autonomie (APA) et dans une moindre mesure, à la croissance  
25 de la masse salariale. Malgré une meilleure maîtrise de leurs dépenses totales,

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

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

1 le reflux des dotations de l'État aux collectivités a mathématiquement impacté  
 2 leur capacité d'investissement, la part de leur investissement dans le PIB  
 3 passant de 2,3 % en 2013 à 1,7 % en 2016 (la part de l'investissement public des  
 4 collectivités locales dans l'ensemble des investissements publics revenant de  
 5 57 % à 52,9 %).

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



8 Source : INSEE

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

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

16 – *Bloc communal*: entre 2012 et 2014, leurs charges de  
 17 fonctionnement ont augmenté plus rapidement que leurs recettes  
 18 et leur épargne brute s'est détériorée. Par la suite, cet effet de ciseau  
 19 s'est interrompu, notamment en 2016 grâce à une baisse inédite de  
 20 leurs dépenses de fonctionnement. Le secteur communal a ainsi  
 21 dégagé à nouveau une capacité de financement, tout en réussissant  
 22 à maintenir son niveau d'investissement. La Cour des comptes note  
 23

1                   cependant que leur situation reste fragile, comme l'atteste leur  
 2                   moindre capacité de financement<sup>9</sup> ;  
 3                   – *Départements*: sur les cinq dernières années, leur épargne brute  
 4                   s'est tassée en raison d'un effet de ciseau important dû à  
 5                   l'accroissement de leurs dépenses obligatoires (notamment  
 6                   sociales, mais aussi éducatives ou de transport) et à une baisse de  
 7                   leurs ressources. Il a fallu attendre 2016 pour voir un redressement  
 8                   de leur situation grâce au dynamisme de leurs recettes fiscales qui  
 9                   leur a permis de retrouver une capacité de financement.  
 10                  Néanmoins, leurs investissements ont été en net repli en 2016 ;  
 11                  – *Régions*: leur situation financière s'est améliorée en 2016 grâce aux  
 12                  économies réalisées qui ont débouché sur un recul de leurs  
 13                  dépenses de fonctionnement de -0,9 % compensant le moindre  
 14                  dynamisme de leurs recettes. Mais dans le même temps, leurs  
 15                  dépenses d'investissement ont fortement baissé en 2016.

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

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

23                  D'après Matthieu Houser, la hausse de l'indicateur sur la capacité de  
 24                  désendettement<sup>10</sup> des collectivités territoriales, qui passe de 4,4 ans en 2012 à  
 25                  5,2 ans en 2016, est néanmoins préoccupante<sup>11</sup>. Selon lui, l'allongement du  
 26                  nombre d'années nécessaires pour rembourser leur dette fait craindre une  
 27                  diminution des capacités d'investissement des collectivités, en particulier dans  
 28                  certains secteurs clés. Les demandes gouvernementales de réduire le  
 29                  désendettement vont dans ce sens. Pourtant, en comparaison internationale,  
 30                  la capacité de désendettement de 5,2 ans est plutôt mesurée, d'autant que les  
 31                  taux d'emprunts restent faibles. Le risque porte plutôt sur le non  
 32                  investissement. On remarque ainsi que l'évolution globale des ressources des  
 33                  collectivités locales et la baisse conjointe des dotations de l'État ont fait que la  
 34                  part des dépenses d'investissement des collectivités territoriales (hors  
 35                  remboursement de la dette) dans leurs dépenses totales a rétrogradé de 27 %  
 36                  en 2005, à 21 % en 2016. Si les Régions ont été relativement préservées, la

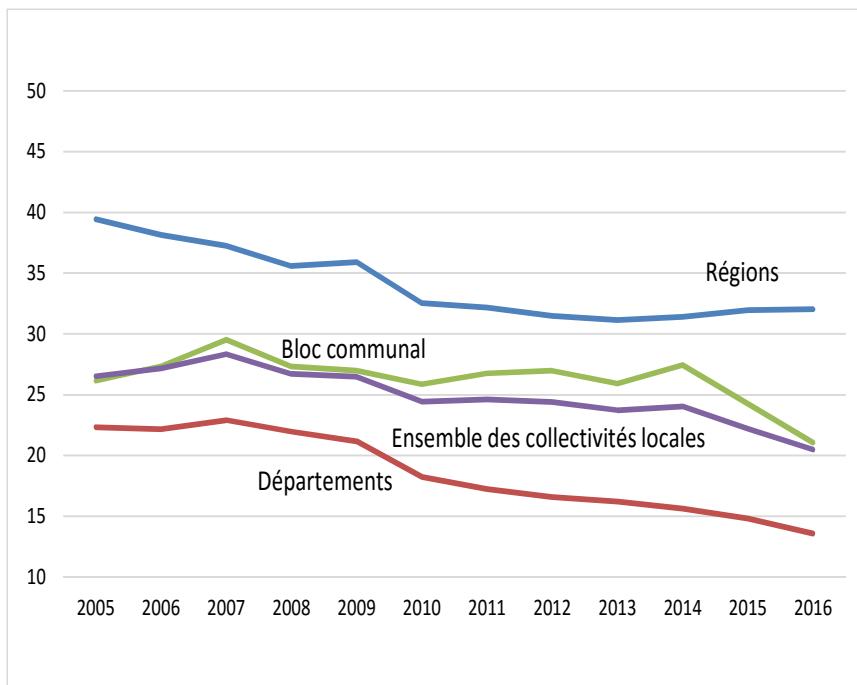
<sup>9</sup> Cour des comptes – « Les finances publiques locales », page 30 – Octobre 2017.

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

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

1 baisse a été surtout sensible pour les Départements dont le poids de  
 2 l'investissement est revenu à 14 %, après 22 % en 2005, avec notamment un  
 3 repli du niveau de leurs investissements (de 12 milliards en 2012 à 10 milliards  
 4 en 2015). À ce rythme, le département pourrait ne pas continuer à être un  
 5 acteur moteur au niveau rural<sup>12</sup>.

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



8  
 9 Source : DGCL

10 Sans un niveau de recettes idoines, les collectivités n'auraient ainsi le  
 11 choix que de réduire le niveau de leurs investissements au risque de perdre leur  
 12 attractivité ou de maintenir ce niveau, tout en rognant sur leurs dépenses de  
 13 fonctionnement (notamment les dépenses d'intervention) mais avec le risque  
 14 de ne plus pouvoir répondre aux besoins de la population, voire d'être  
 15 impopulaires<sup>13</sup>. sachant également que tout investissement génère  
 16 mécaniquement 15% de frais de fonctionnement et que l'on peut débattre de  
 17 l'investissement immatériel comptabilisé comme dépenses de  
 18 fonctionnement.

19 Cette situation est d'autant plus préoccupante que la relance de l'activité  
 20 du pays ne peut se passer d'un niveau d'investissement soutenu de la part des

<sup>12</sup> Matthieu Houser, précité.

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

1 collectivités locales. S'engager dans cette voie constitue donc un troisième  
 2 choix possible,<sup>14</sup> qui pourrait d'ailleurs être facilité par le renforcement des  
 3 outils de financement des collectivités locales (BEI, Bpifrance...) ou comme le  
 4 proposent certain.e.s, la création d'une banque publique.

5 D - UNE GRANDE VARIÉTÉ DES IMPÔTS ET TAXES PERÇUS PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

6 **1. Des impôts locaux principalement assis sur le foncier**

7 Les recettes fiscales se décomposent en un grand nombre d'impôts  
 8 locaux (directs et indirects), sur lesquels les collectivités locales disposent de  
 9 certaines marges de manœuvre en matière d'assiette et de taux, et d'autres  
 10 impôts et taxes<sup>15</sup>.

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

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

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

<sup>14</sup> Cf. rapport RAEF 2018 du CESE

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

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

- 1 – les *impôts sur les dépenses* (TVA, TICPE, taxe sur les cartes grises,  
2 etc.).

Cette classification sommaire a le mérite de montrer que près de 60 % des recettes des collectivités locales reposent sur l’immobilier et dépendent étroitement de la valeur de la « terre », ce qui fait dire à Alain Trannoy<sup>17</sup> que « le foncier est le juge de paix des collectivités territoriales ». Cette part prépondérante du foncier dans la fiscalité locale est une spécificité française, comparée à la plupart des autres états européens qui privilient les impôts de flux assis sur les revenus des particulier.ère.s et des entreprises. En Allemagne et en Espagne, près de la moitié des recettes fiscales locales vient de l’impôt sur le revenu, la proportion passant à 64 % en Suisse et à 85 % en Finlande, quand elles ne jouent aucun rôle dans la fiscalité locale en France<sup>18</sup>.

13 D'autres classifications sont envisageables mais ne recoupent  
14 qu'imparfaitement les catégories précédentes :

- 15 – les *impôts et taxes aujourd’hui classés comme ayant une finalité*  
16 *écologique*, susceptibles de jouer un rôle incitatif en matière  
17 environnementale sur les comportements des ménages (TEOM,  
18 TICP, versement transports, taxe sur la consommation finale  
19 d’électricité, taxe sur les cartes grises), soit environ 20 % de  
20 l’ensemble des impôts et taxes locales ;  
21 – les *impôts acquittés par les ménages versus ceux acquittés par les*  
22 *entreprises* mais le partage entre les deux est malaisé et ne se trouve  
23 pas en tant que tel dans les documents administratifs. Les taxes  
24 ménages, contrairement à ce que laisse penser leur intitulé,  
25 incorporent notamment une partie de la taxe foncière acquittée par  
26 les entreprises, alors qu’un grand nombre de petites taxes sont  
27 également à leur charge. Selon des estimations de l’Observatoire  
28 des finances et de la gestion publique locale, la contribution des  
29 ménages et des entreprises à la fiscalité locale serait à peu près  
30 paritaire<sup>19</sup>. Pour certain.e.s élu.e.s, il est important de conserver cet  
31 équilibre, consécutif à la réforme de la TP de 2011<sup>20</sup>. Cette situation  
32 confuse marque une nouvelle fois le manque chronique  
33 d’évaluation permanente des différents dispositifs

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

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

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

<sup>20</sup> Cf tableau 1§1.3.b.

## 1 Encadré 1 :

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

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

17 La taxe professionnelle, qui représentait la principale ressource fiscale des  
18 collectivités territoriales en 2009 (30 milliards), avait essuyé de nombreuses  
19 critiques car son assiette reposant à la fois sur les biens passibles de la taxe  
20 foncière et sur les immobilisations (immeuble, terrains, matériel, outillage, etc.),  
21 a été considérée de nature à décourager l'investissement des entreprises<sup>21</sup>. Elle  
22 renchérissait leurs coûts de production et pénalisait les secteurs hautement  
23 capitalistiques, avec en bout de chaîne, une détérioration de leur compétitivité.

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

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

<sup>21</sup> A l'origine, les bases d'imposition comprenaient également les salaires versés par l'entreprise mais ce dispositif a été progressivement supprimé entre 1999 et 2003.

1      **2. Une impression de mille-feuille fiscal**2      Tableau 1 : Répartition des impôts et taxes perçues par les collectivités locales  
3      sans retirer les dégrèvements<sup>22</sup> en 2016<sup>23</sup> (en milliards d'euros et en %)

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

4      Source : DGCL  
56      En dehors des impôts locaux, les autres recettes fiscales locales, d'un  
7      montant global de 52 milliards en 2016, sont constituées d'une mosaïque  
8      d'autres impôts et taxes, d'un rendement souvent faible, avec des assiettes  
9      différentes et des systèmes de dégrèvements et compensations qui leur sont  
10     propres. Les quatre taxes les plus importantes, soient 70 % des autres  
11     contributions, sont la taxe intérieure de consommation sur les produits

---

<sup>22</sup> Les dégrèvements sont de 7 milliards sur les ménages et 5,9 milliards sur les entreprises

<sup>23</sup> S'agissant des contributions directes, les « taxes ménages » incorporant les taxes foncières acquittées par les entreprises, il n'est pas possible à partir de ce tableau d'en déduire la fiscalité supportée respectivement par les ménages et les entreprises.

1 énergétiques (TICPE), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe  
 2 d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et la taxe spéciale sur les contrats  
 3 d'assurance.

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

16 Malgré une impression de « mille-feuille » fiscal, l'Observatoire des  
 17 finances et de la gestion publique locale<sup>24</sup> met en avant la relative  
 18 concentration des prélèvements locaux, puisque huit impôts et taxes  
 19 représentent à eux seuls 86 % de l'ensemble des recettes fiscales des  
 20 collectivités locales<sup>25</sup>.

### 21 **3. La notion de panier fiscal**

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

---

<sup>24</sup> Thomas Rougier, précité.

<sup>25</sup> Taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, droits de mutation à titre onéreux, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et taxe spéciale sur les contrats d'assurance.

1 pratiques antérieures, où le souhait de davantage d'autonomie fiscale primait  
 2 sur toute autre préoccupation.

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

5 En 2016, les communes disposaient de plus de la moitié des produits  
 6 votés et des taxes perçus par l'ensemble des collectivités locales, contre un tiers  
 7 pour les départements et un dixième pour les régions. Ces proportions sont  
 8 sensiblement les mêmes s'agissant des dépenses. On peut donc relever le rôle  
 9 prééminent des communes et un faible poids des Régions, ce qui peut paraître  
 10 paradoxalement au regard des nouvelles missions que la loi NOTRe leur assigne<sup>26</sup>.

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

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

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

35 La ventilation des ressources selon leur nature n'est donc pas homogène  
 36 entre les différents niveaux de collectivités et dépend notamment des  
 37 compétences transférées et de la capacité de chacune d'entre elles à générer  
 38 des recettes fiscales. Cette organisation complexe fait que le.la.citoyen.ne peine  
 39 à établir le lien entre la nature de sa contribution et l'échelon local responsable.  
 40 On peut regretter ce type de chevauchement qui contribue à entretenir la

---

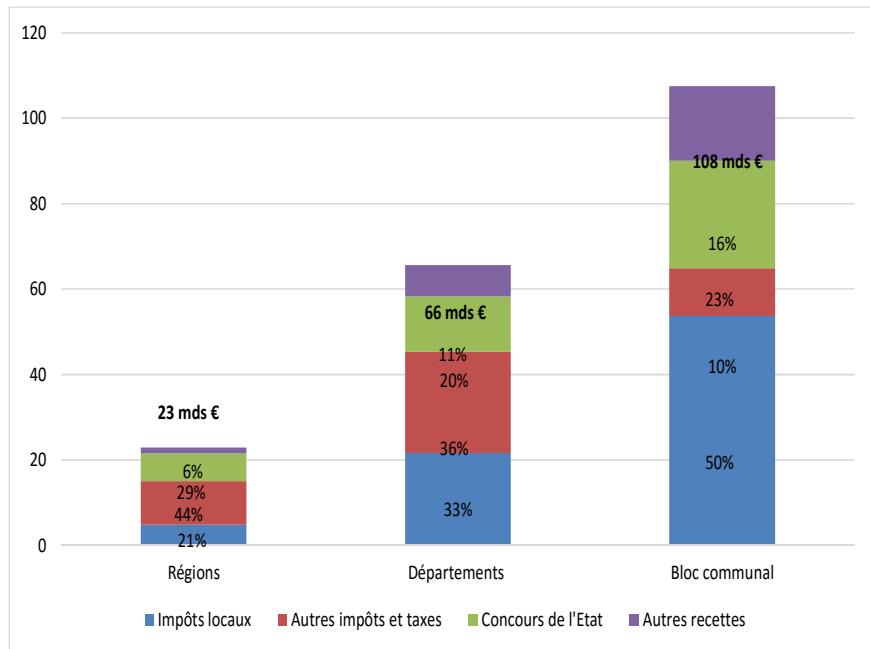
<sup>26</sup> Audition d'Etienne Blanc, Premier vice-président de la région Auvergne-Rhône-Alpes, le 11 octobre 2017.

1 confusion et entraîne une dilution des responsabilités. Si chaque collectivité  
 2 avait une fiscalité et une compétence spécifique, le.la citoyen.ne saurait  
 3 facilement qui paye quoi<sup>27</sup>.

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

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

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



11 Source : DGCL

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

<sup>27</sup> Etienne Blanc, précité.

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

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

8        **E - DES SPÉCIFICITÉS FRANÇAISES AU SEIN DE L'OCDE**

9        Certain.e.s relèvent la très grande diversité des modèles d'organisation  
 10 territoriale en Europe et plus largement dans les pays de l'OCDE<sup>28</sup>. Cette  
 11 diversité touche aussi bien le nombre d'échelons territoriaux, que la structure  
 12 fédérale ou unitaire ou la répartition des compétences. Si les cadres  
 13 institutionnel et organisationnel propres à chaque pays, ainsi que son histoire,  
 14 rendent néanmoins les comparaisons internationales particulièrement  
 15 délicates et amènent donc à une grande prudence dans leur interprétation,  
 16 certaines « bonnes pratiques » semblent se dessiner, dont la France pourrait  
 17 utilement s'inspirer. À commencer par la transcription des directives  
 18 européennes, souvent plus exigeantes et donc plus coûteuses pour les  
 19 collectivités locales françaises que pour celles des autres pays.

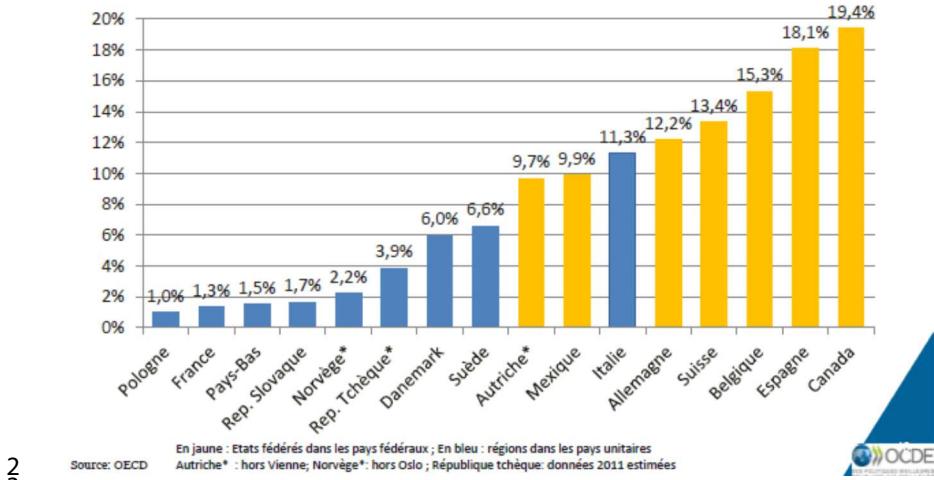
20        **1. La France, un pays faiblement décentralisateur ?**

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

---

<sup>28</sup> Jean-Thomas Lesueur et Stanislas Boutmy, précités.

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



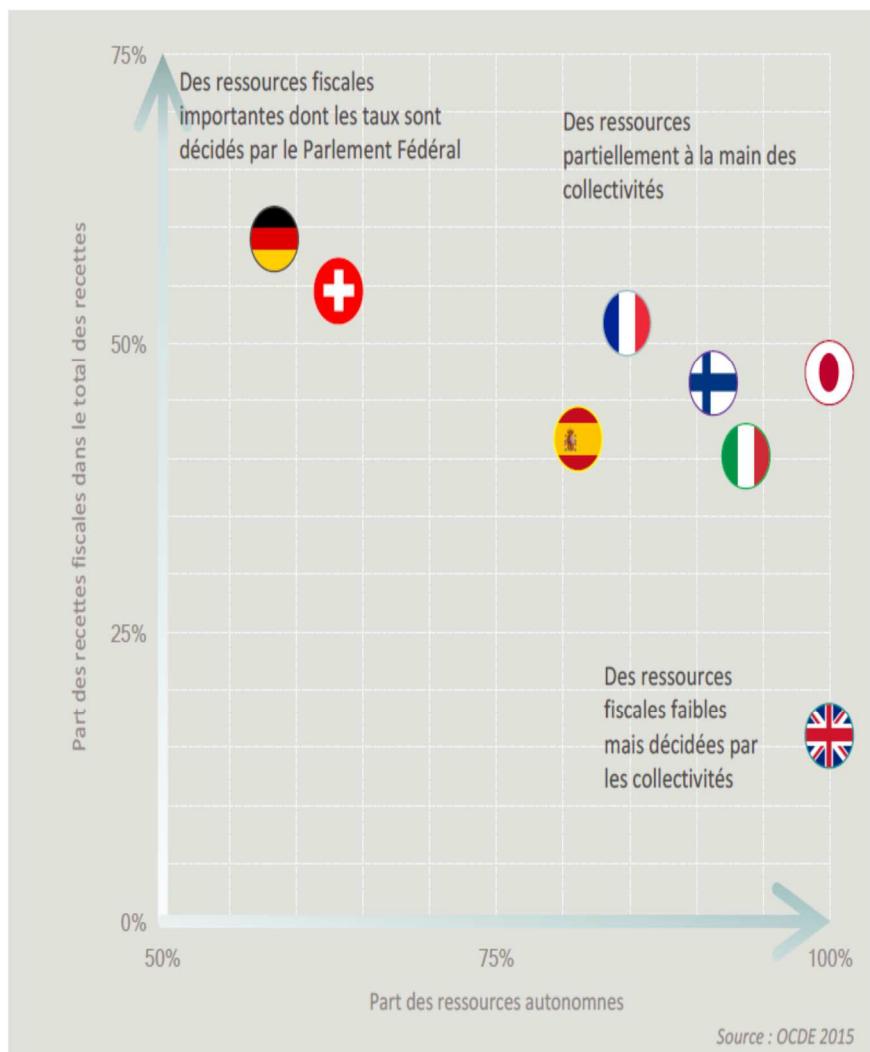
2  
3 Les pays « décentralisateurs » se caractérisent par l'importance des  
4 dépenses locales, qui constitue la contrepartie de leur relative autonomie,  
5 comme c'est le cas au Canada (19,4 % du PIB), en Suisse (13,4 %) ou en  
6 Allemagne (12,2 %). Au contraire, dans les pays « unitaires » les dépenses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

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

12 Pour autant, « un niveau conséquent de recettes fiscales locales n'est pas  
13 garant d'une plus grande autonomie fiscale »<sup>29</sup>. La part des recettes fiscales  
14 locales dans le total des recettes locales de la France (52 %) est ainsi  
15 relativement proche de celle observée en Suisse (54 %) ou en Allemagne (59 %).

<sup>29</sup> Jean-Thomas Lesueur et Stanislas Boutmy, précités

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



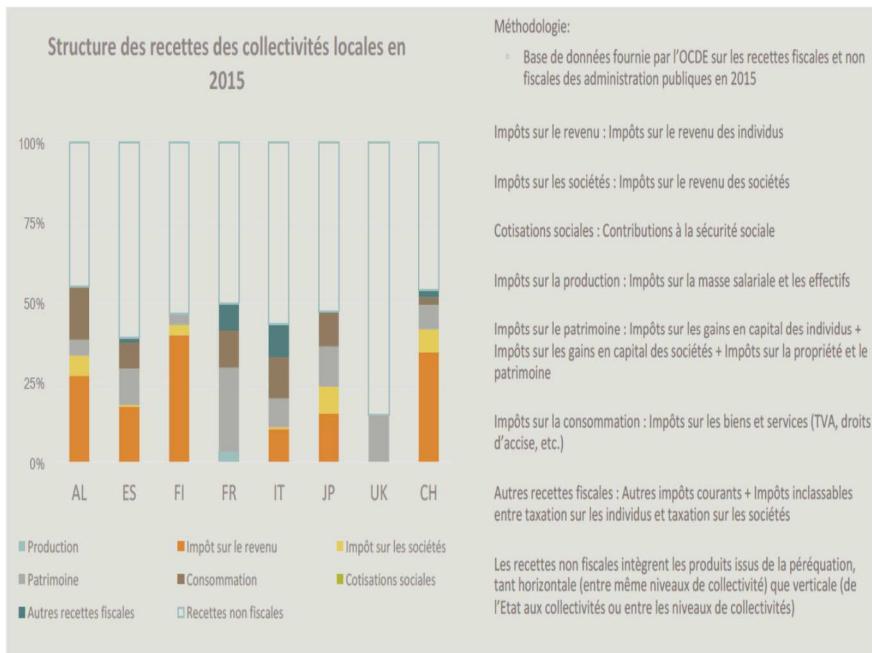
3  
4 Source : THOMAS MORE et ACOFI

5 Par ailleurs, le graphique croisant la part des recettes fiscales locales dans  
6 le total des recettes locales et la part des ressources autonomes (celles dont les  
7 collectivités locales peuvent fixer le niveau), montre que des pays  
8 décentralisateurs comme l'Allemagne ou la Suisse ne disposent que d'une  
9 faible autonomie fiscale comparativement à la France ou à l'Italie, et dépendent  
10 donc pour une grande part, des transferts de l'État. Ce constat fait dire à  
11 certain.e.s élue.e.s qu'il est inutile de s'arc-bouter sur l'autonomie fiscale des  
12 collectivités qui est un débat en trompe-l'œil car ce qui importe avant tout, c'est

1 l'autonomie financière. Certain.e.s vont plus loin en soulignant que  
 2 « l'autonomie locale réside davantage dans le plein exercice de leurs  
 3 compétences par des collectivités responsables devant les citoyens que dans  
 4 leur seul financement »<sup>30</sup>.

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

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



9  
 10 Source : THOMAS MORE et ACOFI, OCDE.

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

19 Entre 1985 et 2015, parmi les quatre pays ayant concédé de nouvelles  
 20 recettes fiscales à leurs collectivités, l'Espagne et le Japon ont vu une  
 21 augmentation de l'impôt sur le revenu dans leur panier de ressources, tandis

<sup>30</sup> Jean-Thomas Lesueur et Stanislas Boutmy, précités.

1 que ce dernier continuait à ne pas figurer dans les recettes locales de la France  
 2 et du Royaume-Uni<sup>31</sup>.

3 Le choix du mode de financement des recettes locales est une question  
 4 ardue car elle nécessiterait de passer en revue les avantages et les  
 5 inconvénients en termes économiques, de l'impôt sur le revenu et des impôts  
 6 de type patrimonial (rendement, recouvrement, progressivité, visibilité,  
 7 stabilité, dynamisme, etc.). On peut toutefois remarquer que là où l'impôt sur le  
 8 revenu constitue la principale source de recettes fiscales locales, il est du fait  
 9 de sa forte visibilité, mieux accepté par les citoyen.ne.s qui ont intégré le fait  
 10 qu'ils.elles financent les collectivités locales. En même temps, leurs exigences  
 11 en termes de disponibilité des services publics est plus importante vis-à-vis de  
 12 l'exécutif local.

13 F - LES SPÉCIFICITÉS DE L'OUTRE-MER

14 Malgré des situations différentes entre les territoires, la situation  
 15 financière dégradée des collectivités, des départements et régions d'outre-mer  
 16 (DROM<sup>32</sup>) renvoie à un contexte économique et social difficile (faible revenu par  
 17 habitant.e, taux de pauvreté élevé, fort dynamisme démographique...). De fait,  
 18 la fiscalité directe locale y est moins importante que dans l'Hexagone. Cette  
 19 faiblesse reflète pour partie l'absence d'actualisation des bases cadastrales de  
 20 la part des services de l'État (voir l'absence totale de cadastre), qui s'avèrent très

<sup>31</sup> Jean-Thomas Lesueur et Stanislas Boutmy, précités.

<sup>32</sup> L'article 72-3 de la Constitution énumère les collectivités territoriales ultramarines et synthétise la répartition actuelle sur le plan institutionnel entre les départements et les régions d'Outre-mer, DROM, (Martinique, Guyane, La Réunion, Guadeloupe et Mayotte depuis 2011) régis par l'article 73 de la Constitution, soumis en principe au droit commun ;

Les collectivités d'outre-mer, COM, (Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Polynésie-Française et Wallis-et-Futuna) régies par l'article 74 de la Constitution, disposant chacune d'un statut, qui doit être adopté par une loi organique après avis de l'assemblée délibérante.

Les Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) et Clipperton, collectivités *sui generis* dépourvues de populations permanentes et régies par des lois ordinaires spécifiques.

La Nouvelle-Calédonie, collectivité *sui generis* régie par le titre XIII de la Constitution (articles 76 et 77), et jouissant d'un statut particulier fixée par une loi organique

Les lois et règlements de la République sont en principe applicables de plein droit dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM) régis par l'article 73 de la Constitution, mais la rédaction de cet article étend le champ des possibles en précisant que ces lois et règlements « peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi et par le règlement »<sup>32</sup>.

S'agissant des Collectivités d'Outre-mer (COM) régies par l'article 74 de la Constitution, chacune de ces cinq collectivités dispose d'un statut différent, fixé par une loi organique, qui leur permet de disposer « d'une autonomie de gestion » plus ou moins large. Les situations sont donc très diverses d'une collectivité à une autre en termes de compétences exercées.

1 lacunaires pour certaines zones de Guyane par exemple, et génère un  
 2 important manque à gagner. Elle traduit par là même une moindre capacité  
 3 contributive des contribuables et les difficultés de recouvrement de certains  
 4 impôts locaux du fait d'une paupérisation croissante et de l'importance des  
 5 constructions illégales. M. Georges PATIENT, sénateur de Guyane, relève ainsi  
 6 que dans les DROM, les produits des impôts directs sont inférieurs de 20 à 40 %  
 7 à ceux des communes de l'hexagone.

8 Ce faible poids de la fiscalité locale n'est que partiellement compensée  
 9 par la fiscalité indirecte, tandis que la baisse des dotations de l'État requiert de  
 10 trouver de nouvelles ressources pour équilibrer les budgets. En dehors de la  
 11 fiscalité indirecte de droit commun, les DROM bénéficient en effet d'une  
 12 fiscalité spécifique, avec notamment l'octroi de mer et la taxe spéciale sur la  
 13 consommation (TSC), en lieu et place de la taxe intérieure sur les produits  
 14 pétroliers (TIPP) s'appliquant en métropole. L'octroi de mer est la taxe indirecte  
 15 la plus importante. Elle est perçue par les communes et les régions d'outre-mer.  
 16 Son taux est voté par les Conseils Régionaux et son produit réparti selon des  
 17 critères principalement liés à la population. De son côté, la TSC est appliquée  
 18 dans les départements d'outre-mer et répartie entre les différents niveaux de  
 19 collectivités.

20 Du fait de leurs spécificités, les DROM ont des charges élevées. Il y a un  
 21 rattrapage sur les dernières années mais le niveau d'infrastructures publiques  
 22 et d'équipements structurants demeure bien en-deçà de ce qu'on observe dans  
 23 l'Hexagone. Malgré des dispositifs de péréquation adaptés, consistant à leur  
 24 allouer une part de financement supérieure à leur poids démographique, la  
 25 Cour des comptes note qu'à champ comparable, les dotations de péréquation  
 26 verticale y sont inférieures à ce qu'elles sont dans l'Hexagone (ce qui n'est pas  
 27 le cas de la péréquation horizontale)<sup>33</sup>.

28 Une mise à jour des bases d'imposition constituerait l'un des principaux  
 29 leviers pour restaurer les recettes des collectivités territoriales. L'amélioration  
 30 des dispositifs de dotations et de péréquations actuels irait dans le même  
 31 sens<sup>34</sup>.

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

### 35 G - LES DÉGRÈVEMENTS ET LES COMPENSATIONS

36 Régulièrement, mais plus fortement depuis le début des années 2000,  
 37 pour tenir compte notamment de la situation des personnes fragiles ou  
 38 d'engagements électoraux, l'État décide l'exonération ou la suppression de

---

<sup>33</sup> Cour des comptes – Le Finances publiques locales (rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics) – Octobre 2017.

<sup>34</sup> Georges PATIENT – Les pistes de réforme des finances des collectivités locales des départements et régions d'outre-mer – 19 août 2014.

1 tout ou partie d'impôts ou de taxes qui jusqu'alors, alimentaient les caisses des  
2 collectivités locales.

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

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

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

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

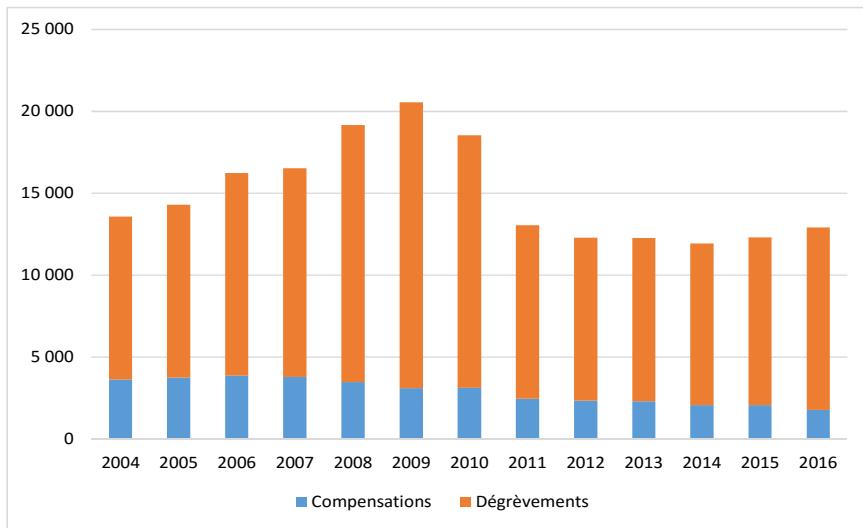
16 Source : DGCL

17 En 2016, les dégrèvements et compensations d'exonération s'élevaient à  
18 12,9 milliards, dont 11,2 milliards au seul titre des dégrèvements. Ils  
19 représentaient 13,6 % de l'ensemble des transferts financiers de l'État aux  
20 collectivités locales et 16 % du produit des taxes ménages et des impôts  
21 économiques. Néanmoins, toutes les collectivités ne sont pas logées à la même  
22 enseigne : en 2014, cette part qui se limitait à 15 % pour les Communes et les  
23 Départements, atteignait 22 % pour les Intercommunalités et 26 % pour les  
24 Régions.

25 Les dégrèvements et compensations ont été en forte hausse entre 2004  
26 et 2009, des considérations sociales mais aussi parfois catégorielles, conduisant  
27 à exonérer certain.e.s citoyen.ne.s d'un nombre croissant d'impôts et taxes. Ils  
28 ont cependant connu un repli significatif en 2011 du fait de la mise en place de  
29 la réforme de la fiscalité locale et sont repartis de l'avant en 2015 et 2016, un  
30 mouvement qui risque de s'amplifier au vu de la prochaine exonération pour  
31 80 % des ménages de toute taxe d'habitation, voire de sa suppression totale en  
32 2020<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Antoine Homé, maire de Wittenheim, vice-président de Mulhouse Alsace Agglomération, conseiller régional d'Alsace, rapporteur de la commission des finances et de la fiscalité locale de l'AMF, le 13 décembre 2017.

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



3 Source : DGCL

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

- 7 – le poids excessif des dégrèvements et compensations, atteignant  
8 pour certaines collectivités locales le quart de leur panier fiscal, ce  
9 qui entame leurs marges de liberté et fragilise leurs ressources. C'est  
10 plus particulièrement le cas des compensations qui hypothèquent  
11 la réalisation de leurs futurs budgets ;
- 12 – au-delà de la seule question budgétaire, leur ampleur qui fait qu'on  
13 s'éloigne du principe de l'égalité devant l'impôt, tel qu'il est décrit  
14 dans l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du  
15 citoyen. À ce titre, certain.e.s élu.e.s <sup>36</sup>pointent l'absence d'une  
16 contribution même minimale du.de la citoyen.ne à la vie locale  
17 conduisant à distendre le lien entre le.la bénéficiaire d'équipements  
18 et de services publics et l'autorité locale compétente.

20 H - LA QUESTION DES PÉRÉQUATIONS

21 **1. De fortes inégalités territoriales**

22 La question des inégalités territoriales est traditionnellement au cœur des  
23 politiques d'aménagement des territoires et la fiscalité est utilisée depuis de  
24 nombreuses années comme un moyen privilégié de l'action économique et

<sup>36</sup> Auditions de Denis Badré, vice-président du Grand Paris Seine Ouest et vice-président de la commission des finances de France Urbaine, le 25 octobre 2017, et de Antoine Homé précité.

1 sociale. Les ressources et les dépenses des collectivités territoriales sont en  
 2 effet inégalement réparties compte tenu des caractéristiques démographiques,  
 3 économiques, sociales et environnementales propres à chaque territoire.  
 4 L'obsolescence des bases cadastrales utilisées pour le calcul des impôts fonciers  
 5 locaux acquittés par les ménages et les entreprises, contribue également à de  
 6 fortes inégalités entre les contribuables. Ces disparités régionales, observées  
 7 notamment à travers les PIB par habitant.e publiés par l'INSEE, sont amplifiées  
 8 à un niveau plus fin, entre départements et communes, mais aussi entre les  
 9 grandes métropoles qui captent une part croissante de la richesse nationale, et  
 10 le reste du territoire. Le quart Nord-Est de la France, qui a subi de plein fouet la  
 11 désindustrialisation sans bénéficier parallèlement du développement d'une  
 12 économie résidentielle basée sur le tourisme et l'accueil des retraité.e.s, a ainsi  
 13 décroché par rapport au reste du pays.

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

## 23 **2. Les péréquations verticale et horizontale**

24 On distingue deux types de péréquation :

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

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

42 La répartition des dotations de péréquation est basée sur des indicateurs  
 43 de charge (population, superficie, nature urbaine ou rurale, pourcentage de

1 logements sociaux, nombre d'élèves scolarisé.e.s, etc.) variables selon le niveau  
 2 de collectivité<sup>37</sup>, et de ressources (potentiel fiscal, potentiel financier)<sup>38</sup>.

3 Jusqu'en 2010, la *péréquation horizontale* opérée entre collectivités  
 4 reposait essentiellement sur le fonds de solidarité des communes de la région  
 5 Ile-de-France (FSRIF), les fonds départementaux de péréquation de la taxe  
 6 professionnelle (FDPTP) et les fonds départementaux de péréquation de la taxe  
 7 additionnelle aux droits de mutation. Suite à la disparition de la taxe  
 8 professionnelle en 2010, quatre nouveaux fonds de péréquation à l'intention  
 9 des collectivités ont été créés<sup>39</sup>.

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

---

<sup>37</sup> Pour les communes : le revenu par habitant.e, le pourcentage de logements sociaux, le taux de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL), l'existence de zones franches urbaines (ZFU) ou de zones urbaines sensibles (ZUS), le nombre d'élèves scolarisé.e.s. Pour les départements : le nombre de bénéficiaires sociaux.ales et le kilométrage de voirie. Pour les régions : les effectifs des lycées et de la formation professionnelle, ainsi que la superficie.

<sup>38</sup> Le potentiel fiscal est le produit des taux moyens d'impositions par les bases fiscales (taxes d'habitation et taxes foncières) propres à chaque collectivité. Il fait néanmoins l'objet de critiques car basé sur des bases cadastrales obsolètes dans le cas des impôts fonciers, il ne reflète pas la capacité contributive des résident.e.s. Le potentiel financier s'entend comme la somme du potentiel fiscal et de la DGF, diminuée de la contribution de la collectivité à la baisse des dotations de l'État, intervenue à partir de 2014.

<sup>39</sup> Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçu par les départements, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), le fonds national de péréquation sur la CVAE des départements et le fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse.

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

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

3 Source : DGCL

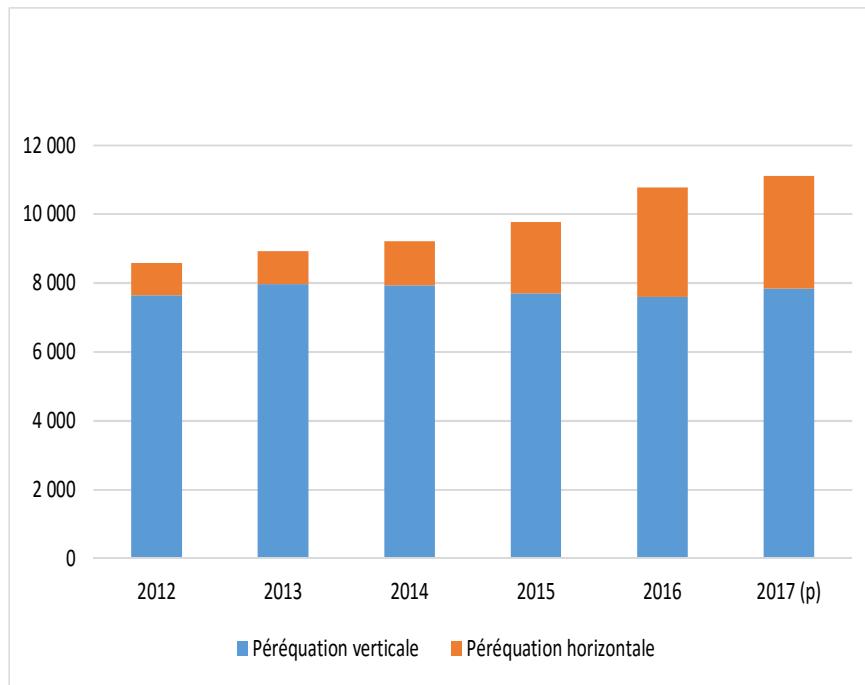
### 5 3. L'absence de véritable évaluation du système

6 On compte au total 16 fonds de péréquation différents, avec chacun ses  
 7 propres règles, de sorte de l'aveu même des représentant.e.s de  
 8 l'administration fiscale, que « seuls quelques experts s'y retrouvent ». La plupart  
 9 des élu.e.s se rallient à ce constat. La multiplication des critères d'éligibilité et  
 10 de répartition (potentiel fiscal, potentiel financier, effort fiscal, ressources par  
 11 habitant.e, etc.) et les limites inhérentes à chacun d'entre eux, rendraient  
 12 difficile l'établissement d'un diagnostic sur le dispositif en place, qui pourtant  
 13 manque cruellement<sup>40</sup>. Ainsi, le potentiel fiscal, basé sur des bases cadastrales  
 14 obsolètes s'agissant du foncier, ne reflète pas véritablement la capacité  
 15 contributive des résident.e.s. À l'instar de ce qui peut exister en matière  
 16 d'inégalités de revenus, il semble manquer un indicateur, du type indice de  
 17 Gini<sup>41</sup> ou taux de pauvreté (mesuré par exemple par le rapport entre les 10% ou  
 18 les 20% des communes les plus pauvres et 10% ou les 20% les plus riches)  
 19 permettant de mesurer les inégalités avant et après péréquations.

<sup>40</sup> Matthieu Houser, précité.

<sup>41</sup> L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de salaires (de revenus, de niveaux de vie...). Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie... seraient égaux. À l'autre extrême, il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les salaires (les revenus, les niveaux de vie...) sauf un, seraient nuls. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

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



3 Source : DGCL

4 Depuis 2014, on observe une montée en puissance des dispositifs de  
 5 péréquation horizontale, qui représentent désormais près de 30 % de  
 6 l'ensemble des péréquations, contre 10 % en 2012. C'est plus particulièrement  
 7 le cas du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et  
 8 communales (FPIC)<sup>42</sup>. Cette situation a d'autant plus d'impact quand elle  
 9 concerne des collectivités qui, en parallèle, subissent une baisse de leur  
 10 dotation.

11  
 12 Dans son rapport d'octobre 2016 sur les « Concours financiers de l'État et  
 13 disparités de dépenses des communes et de leurs groupements », la Cour des  
 14 comptes montrait que du fait de leur poids important, les dotations forfaitaires  
 15 contribuaient à entretenir les disparités de richesse et de dépenses entre les  
 16 communes. Elle suggérait ainsi d'intensifier les dispositifs péréquateurs tout en  
 17 recommandant d'évaluer leur efficacité et l'articulation entre péréquations  
 18 verticale et horizontale.

<sup>42</sup> Mis en place en 2012 et reposant sur une assiette de ressources très large, il constitue le principal mécanisme de péréquation horizontale au niveau du bloc communal.

1        Il semble important de conserver un système mixte de péréquations,  
 2 horizontale et verticale<sup>43</sup>. Des élu.e.s suggèrent de revoir le système de  
 3 péréquation en vigueur, de sorte que l'État prenne véritablement à son compte  
 4 cette charge régaliennne, en évitant la péréquation horizontale qui à moyens  
 5 constants, « revient à dépouiller les uns pour donner aux autres », selon Thierry  
 6 CARCENAC, au profit d'un renforcement de la péréquation verticale permettant  
 7 le paiement du reste à charge<sup>44</sup>. Une possibilité consisterait notamment à  
 8 prendre en compte la moyenne nationale du coût par habitant.e des allocations  
 9 individuelles de solidarité (RSA, prestation de compensation du handicap,  
 10 allocation personnalisée autonomie), les départements au-dessus de la  
 11 moyenne recevant une compensation péréquatrice de la part de l'État<sup>45</sup>.

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

20      La réussite de la péréquation passe cependant par son acceptation par  
 21 toutes les parties prenantes<sup>46</sup>, comme l'illustre le cas du Japon où les charges et  
 22 les ressources des collectivités sont évaluées tous les ans et où il existe un  
 23 véritable consensus sur les critères d'attribution.

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

<sup>43</sup> Etienne BLANC, précité.

<sup>44</sup> Auditions de Thierry Carcenac, ex-président du département du Tarn, et de Jean-René Lecerf, président de la commission des finances locales de l'ADF, le 20 septembre 2017.

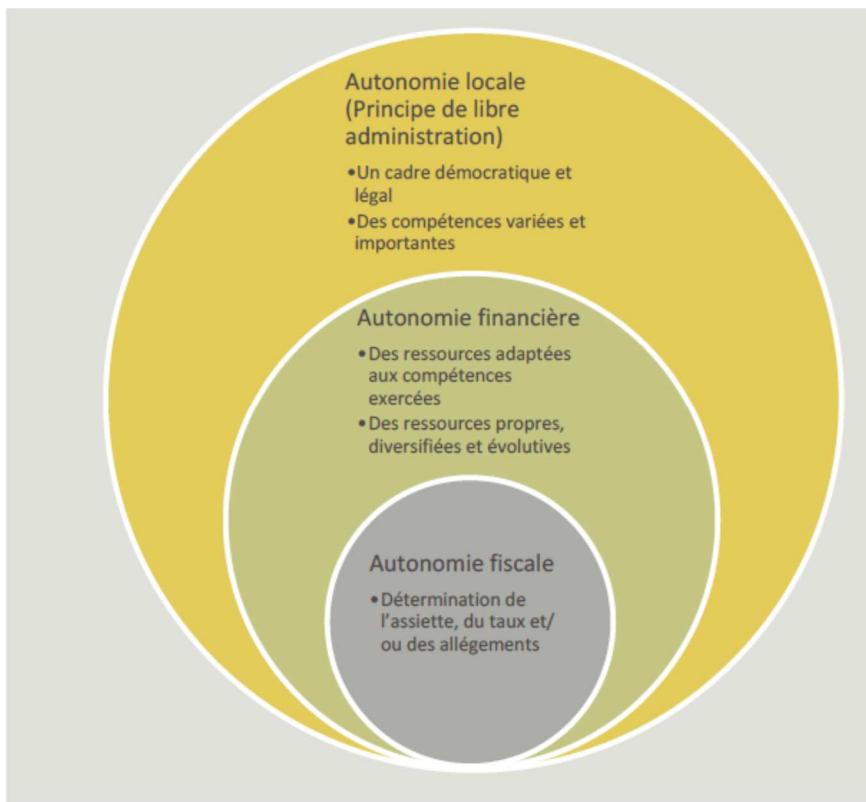
<sup>45</sup> Jean-René Lecerf, précité.

<sup>46</sup> Auditions de Jean-Thomas Lesueur de l'institut Thomas More, et de Stanislas Boutmy de la société Acofi, le 4 octobre 2017. Institut Thomas More, «Réforme territoriale : quelles collectivités ? Quelles compétences ? Quels moyens ? », décembre 2014.

1 I - AUTONOMIE FISCALE, AUTONOMIE FINANCIÈRE ET MARGE D'ACTION

2 **1. Les grands principes**

3 Graphique 11 : Distinction entre autonomie fiscale et autonomie financière



4  
5 Source : Institut Thomas MORE, ACOFI

6 Si les collectivités locales n'ont pas la capacité de décider la création ou la  
7 modification d'un impôt, qui relève exclusivement du domaine parlementaire,  
8 elles ont la possibilité de recourir à l'impôt pour financer leurs dépenses. Cette  
9 autonomie financière des collectivités territoriales, qui existe de fait depuis les  
10 grandes lois de décentralisation des années 80, a été consacrée lors de la  
11 réforme du 28 mars 2003, par l'introduction dans la Constitution, d'un article  
12 72-2 avec les dispositions suivantes :

- 13 – les collectivités "bénéficient de ressources dont elles peuvent  
14 disposer librement" ;
- 15 – elles "peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de  
16 toutes natures" et la loi peut les autoriser, dans certaines limites, à  
17 en fixer l'assiette et le taux ;
- 18 – "les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités  
19 territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités,

7 Le principe même de l'autonomie financière des collectivités territoriales  
8 renvoie donc au fait que ces dernières perçoivent des ressources propres dont  
9 elles peuvent jouir librement, et qui constituent une part déterminante de leurs  
10 ressources, fixée aux valeurs observées en 2013 (bien que ce niveau ait évolué  
11 depuis) : 60,8 % pour les communes, 58,6 % pour les départements et 41,7 %  
12 pour les régions. La notion de ressources propres est précisée dans la loi  
13 organique du 29 juillet 2004, qui dans son article 3, dispose que « les ressources  
14 propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des  
15 impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou  
16 le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale  
17 d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des  
18 participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ». Autrement dit,  
19 les ressources fiscales propres des collectivités englobent à la fois les impôts locaux sur lesquels les collectivités ont ou non un pouvoir de  
20 taux, et les redevances pour services rendus<sup>47</sup>.

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

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

<sup>47</sup> Entrent donc également dans cette catégorie, les impôts locaux territorialisés mais dont les taux sont fixés par le.la législateur.rice, comme la CVAE, ainsi que les fractions d'impôts nationaux transférées à chaque collectivité pour financer ses compétences, comme la TICPE ou la TVA.

1 revanche, leur autonomie fiscale se mesure à leur capacité à mobiliser la fiscalité  
 2 locale via la détermination de l'assiette, du taux et/ou des allègements.

3 D'autres ratios rapportant les seuls impôts locaux aux recettes totales des  
 4 collectivités locales, peuvent donner une idée de l'autonomie fiscale des  
 5 collectivités. Leurs évolutions semblent également attester une certaine  
 6 avancée vers l'autonomie fiscale sur les cinq dernières années, au moins pour  
 7 le bloc communal et les départements, sachant que le bloc communal a le ratio  
 8 le plus élevé (43 % en 2016, contre 30 % pour les départements). En revanche,  
 9 les régions ont un faible ratio (16 %), en stagnation sur la période récente<sup>48</sup>.

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

## 17 **2. Une autonomie de fait très encadrée**

18 En pratique, les collectivités n'ont pratiquement pas de pouvoir d'assiette  
 19 qui, sous réserve de quelques possibilités d'exonérations, est déterminé par la  
 20 loi. Par contre, elles peuvent fixer le taux de certains impôts fonciers (taxe  
 21 d'habitation, taxes foncières sur le bâti et le non bâti, TEOM), de la TICPE et des  
 22 DMTO, bien que ces prérogatives soient très encadrées afin d'éviter des  
 23 disparités trop importantes entre contribuables et entre collectivités locales. La  
 24 loi institue ainsi des taux-plafonds pour la taxe d'habitation et les deux taxes  
 25 foncières, au-delà desquels il est interdit d'aller<sup>49</sup>. La variation des taux est elle-  
 26 même strictement bornée de manière à éviter des transferts de charge entre  
 27 contribuables. De son côté, c'est l'État qui détermine le taux de la CVAE et en  
 28 répartit le produit entre les collectivités.

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

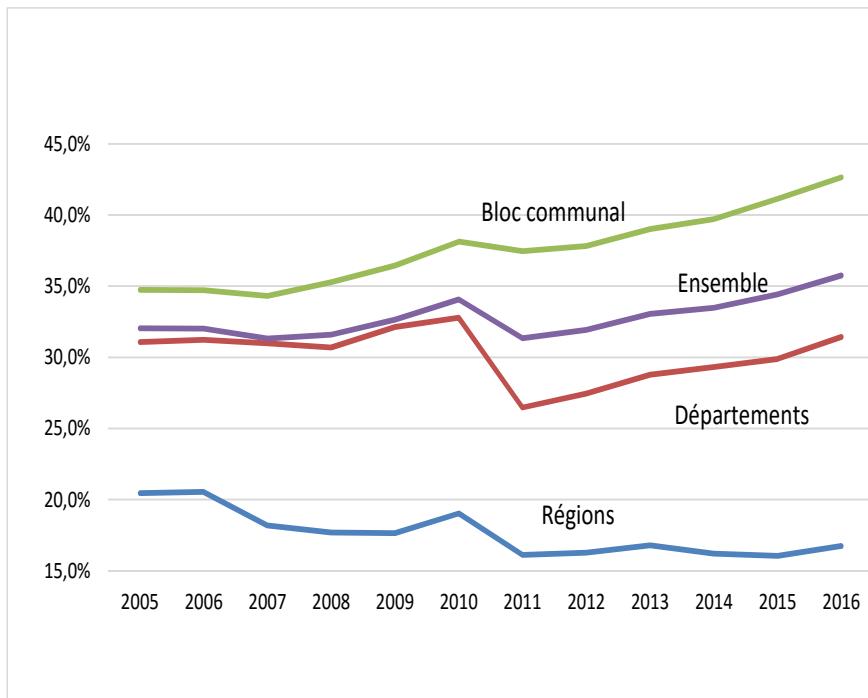
36

---

<sup>48</sup> À relever la rupture de séries en 2011 due à la suppression de la taxe professionnelle.

<sup>49</sup> Ils ne peuvent excéder 2,5 fois le taux moyen constaté l'année précédente soit pour l'ensemble du département soit au niveau national si ce dernier s'avère plus élevé.

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



3 Source : DGCL  
 4

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

13 Ce qui fait dire à Philippe Bonnecarrere<sup>50</sup> que l'absence de véritable  
 14 pouvoir de taux des Régions revient à ce que l'autonomie fiscale soit un vœu  
 15 pieux. Pour lui, il existe ainsi une contradiction à prôner une plus grande  
 16 autonomie fiscale tout en réclamant en même temps une quote-part des  
 17 impôts nationaux (TVA, impôts sur le revenu, CSG), dynamiques et stables, pour  
 18 financer leurs dépenses.

<sup>50</sup> Audition de Philippe Bonnecarrere, Sénateur du Tarn et ex-président de la communauté des communes de l'Albigeois, le 18 octobre 2017.

1 Encadré 2

## **La taxe d'habitation et la révision des valeurs locatives**

## **Une taxe au profit des communes**

4 La taxe d'habitation est payée par les habitant.e.s, propriétaires ou  
5 locataires d'un local à usage d'habitation. Depuis la loi du 10 janvier 1980, les  
6 « conseils généraux, conseils municipaux et instances délibérantes des  
7 organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre  
8 votent chaque année les taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de  
9 la taxe professionnelle ». Cette pratique est néanmoins très encadrée, via des  
10 taux plafonds, afin d'éviter de trop fortes disparités entre collectivités et entre  
11 contribuables. Jusqu'en 2010, la taxe d'habitation est perçue au profit des  
12 communes, des départements et des EPCI à fiscalité additionnelle ou mixte,  
13 puis au profit du seul bloc communal à partir de 2011. La collecte de la taxe  
14 d'habitation s'élevait à 22 milliards en 2016 et représentait près de 30 % des  
15 recettes fiscales du bloc communal. Son calcul dépend notamment de la  
16 surface du logement et du niveau de confort<sup>51</sup>.

## **Le problème de l'absence de révision des bases cadastrales**

18 Dans son rapport public de 2009, la Cour des comptes soulignait *l'absence*  
19 *de révision générale des bases cadastrales depuis 1970* et leur nature *obsolète*  
20 *et inéquitable*, fixée au terme d'une procédure complexe et opaque. Si des  
21 progrès importants ont été accomplis depuis, avec notamment la finalisation  
22 de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, la révision  
23 touchant les locaux d'habitation pose toujours problème :

- 24 – les bases cadastrales, déconnectées des valeurs de marché, peuvent  
25 s'avérer largement sous-évaluées (plus rarement surévaluées), du  
26 fait notamment de fraudes lors des déclarations sur le confort des  
27 logements. Il existe ainsi de fortes distorsions entre les logements  
28 neufs et les logements anciens, ainsi que de fortes disparités entre  
29 les communes, qui conduisent à des inégalités importantes entre  
30 contribuables. Cette absence d'actualisation des bases constitue  
31 également un facteur de fragilité pour les budgets locaux car elle  
32 fait reposer le dynamisme principalement sur le rythme des  
33 constructions neuves ;

34 – les différences importantes de taux entre communes sont  
35 aggravées par l'existence de taux additionnels décidés par les

<sup>51</sup> Pour chaque logement, l'administration calcule une « surface pondérée totale » multipliée par un tarif au mètre carré variable selon huit éléments de confort, allant de « somptueux » à « délabré ». Ce tarif correspond à la valeur locative du logement en 1970, dernière date de révision systématique des bases cadastrales, multipliée par un coefficient de revalorisation voté chaque année par le Parlement, qui tient notamment compte de l'inflation et s'applique à l'ensemble du territoire.

1 | départements et basés essentiellement sur les différences de  
2 | potentiel fiscal de la contribution économique territoriale (CET).

3 La dernière tentative de révision des bases cadastrales remonte à une loi  
4 du 30 juillet 1990 mais n'a pas été mise en œuvre car elle aurait entraîné des  
5 transferts très importants entre contribuables. La loi de finances rectificative du  
6 29 décembre 2013 avait à nouveau prévu une révision des bases cadastrales sur  
7 la base d'une expérimentation dans cinq départements, où les propriétaires  
8 bailleur.eresse.s déclaraient les caractéristiques de leurs biens. Mais elle n'a pas  
9 encore débouché sur une révision concrète des bases. Pourtant, selon  
10 l'administration fiscale qui dit disposer d'une bonne connaissance des surfaces  
11 d'habitation elle serait techniquement faisable et il semblerait que l'intégration  
12 des données issues du marché locatif soit possible en aménageant la  
13 déclaration de revenus.

14 Certains économistes préconisent de recourir aux valeurs véniales des  
15 biens lors de leur revente, pour calculer les valeurs locatives des locaux  
16 d'habitation<sup>52</sup>. Les impôts fonciers pourraient être assis sur le bail en cours ou  
17 le prix relevé lors de la dernière mutation à titre onéreux, avec une actualisation  
18 via les indices de prix et de loyers publiés par l'Insee et les chambres de notaires.  
19 Cette solution serait néanmoins difficile à mettre en œuvre car il y a beaucoup  
20 moins de ventes que de locations et attribuer une valeur vénale à un bien loué  
21 depuis longtemps est compliqué.<sup>53</sup>

22 Pour sa part, la révision des bases d'imposition pour les locaux  
23 professionnels a bien abouti et devrait s'appliquer à partir de l'automne 2017.  
24 Désormais la valeur locative d'un local professionnel (VLP) est déterminée en  
25 fonction de l'état réel et représentatif du marché locatif et non plus sur la base  
26 des règles cadastrales de 1970. La VLP est calculée à partir d'une grille tarifaire,  
27 dans laquelle sont classés les locaux à usage professionnel ou commercial, en  
28 fonction de leur nature ou leur destination (par exemple, magasins et lieux de  
29 vente), eux-mêmes divisés en catégories, en fonction de leur utilisation et de  
30 leurs caractéristiques physiques (magasins de grande surface par exemple).  
31 Lors de leurs déclarations de résultats annuelles, les professionnel.le.s locataires  
32 de leurs locaux commerciaux doivent déclarer le montant du loyer annuel,  
33 charges et taxes non comprises. Depuis 2017, les valeurs locatives sont  
34 actualisées chaque année en fonction des valeurs de marché<sup>54</sup>. Les simulations  
35 réalisées par la DGFIP sur les effets de cette réforme ont souligné l'importance  
36 de « grands gagnants » et surtout de « grands perdants », marquant parfois une  
37 contreperformance par rapport aux objectifs que se fixait le.la législateur.rice,  
38 en favorisant notamment les grandes surfaces au détriment des petits  
39 commerces de centres villes par exemple. C'est pour remédier à de telles

<sup>52</sup> Alain Trannoy, précité.

<sup>53</sup> Nathalie Biquart et Audran Le Baron, précités.

<sup>54</sup> Une commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels (CDVLLP) est chargée de délimiter les secteurs géographiques locatifs, fixer les tarifs au  $m^2$  de chaque catégorie, de classer les locaux et de décider de l'application de coefficients de localisation.

1 disparités qu'a été instauré un système dit de « planchonnement » visant à  
 2 neutraliser les variations extrêmes, ainsi qu'un dispositif de lissage sur 10 ans.

3 **Des exonérations et abattements significatifs**

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

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

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

- 29 – celui d'une perte d'autonomie fiscale puisque dans le cas présent,  
 30 un impôt sur lequel les élu.e.s ont un minimum de prise, sera de fait  
 31 transformé en un versement par l'État.
- 32 – celui d'une perte d'autonomie financière, les recettes concernées  
 33 devant être prises en charge par l'État mais sous une forme qui n'est  
 34 pas encore aujourd'hui totalement garantie. Or dans ce domaine,  
 35 l'histoire récente a enseigné la prudence aux élu.e.s locaux.ales pour  
 36 lever leurs inquiétudes, le Gouvernement laisse entendre qu'il  
 37 appliquera le mécanisme du dégrèvement, ce qui garantit une  
 38 compensation qui évoluera dans le temps, mais ne sécurise pas pour  
 39 autant le volume de ses autres modes d'intervention comme la DGF  
 40 par exemple.

41 La loi de finances pour 2018 prévoit, en complément des exonérations  
 42 déjà existantes, de dispenser 80 % du paiement de toute taxe d'habitation au

1 titre de leur résidence principale<sup>55</sup> des foyers fiscaux d'ici à 2020. Cet objectif  
 2 sera atteint de manière progressive : 30 % en 2018, 65 % en 2019, puis 80% en  
 3 2020. Selon le gouvernement, « la réforme de la taxe d'habitation préserve  
 4 l'autonomie financière des collectivités » car le principe du dégrèvement leur  
 5 conserve le versement du produit fiscal sans leur faire perdre leur liberté de  
 6 taux. En reconnaissant que « un impôt qui serait in fine payé par 20 % de la  
 7 population, ce n'est pas un bon impôt », le président de la république envisage  
 8 d'ores et déjà sa suppression totale à terme. Les élu.e.s locaux.ales ont ainsi été  
 9 invité.e.s à réfléchir à un système visant à combler le manque à gagner pour les  
 10 communes.

11 L'enjeu de la réforme de la taxe d'habitation est de taille compte tenu des  
 12 sommes concernées. Le coût annuel pour l'État serait de 3 milliards en 2018, de  
 13 6,6 milliards en 2019 et de 10,1 milliards à partir de 2020. La suppression totale  
 14 de la taxe d'habitation coûterait 8 milliards supplémentaires, soit un total de 18  
 15 milliards. D'après les calculs de l'OFCE, la taxe d'habitation représenterait en  
 16 moyenne 662 euros par ménage en 2016 et 783 euros en excluant les ménages  
 17 totalement exonérés.

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

### 23 **Des effets redistributifs attendus**

24 Mécaniquement, l'exonération de taxe d'habitation pour 80 % des  
 25 ménages entraînerait une diminution de moitié de son poids dans le revenu  
 26 disponible, à 0,7 % du PIB. Si sa suppression n'entraîne pas la création d'un  
 27 nouvel impôt ou l'augmentation des prélèvements existants, alors cette  
 28 politique aurait des effets distributifs conséquents en termes de pouvoir  
 29 d'achat mais essentiellement pour les classes moyennes. Selon l'OFCE, les  
 30 ménages dont le niveau de vie est compris entre le 4ème et le 8èmes déciles,  
 31 bénéficieraient d'un gain moyen compris entre 410 et 520 euros par an et par  
 32 ménage, soit un niveau 4 à 5 fois supérieur au 1<sup>er</sup> et au dernier décile. Les  
 33 différences seraient également marquées entre les territoires<sup>56</sup>. Les gains  
 34 seraient ainsi relativement importants pour les contribuables localisé.e.s sur la  
 35 façade méditerranéenne et dans les départements frontaliers du Nord-est, où  
 36 le montant de la taxe d'habitation par ménage est élevé.

### 37 **Les pistes de réforme**

38 Dans ce cadre, la suppression intégrale de la TH à terme, accentue le  
 39 problème de la compensation et nécessitera probablement une révision  
 40 d'ensemble de la fiscalité locale. Une des pistes évoquées est de transférer aux

<sup>55</sup> Foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 27 000 euros (43 000 pour un couple).

<sup>56</sup> Les gains seraient compris entre 279 et 356 euros par habitant dans 60 % des départements.

1      communes et aux intercommunalités une fraction d'un impôt national (impôt  
2      sur le revenu, TVA, CSG) mais ce choix nécessiterait la mise en place de  
3      péréquation afin d'éviter certains effets pervers comme le dumping territorial  
4      dont le résultat risquerait d'aggraver les inégalités.

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

12

1      **II - LES COLLECTIVITES LOCALES ET LEURS COMPETENCES**

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

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

21     **A - LES RÉFORMES TERRITORIALES ENGAGÉES**

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

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

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

1 Des pouvoirs exécutifs détenus jusque-là par les préfet.ète.s ont été  
 2 transférés aux élu.e.s locaux.ales. La région est également devenue une  
 3 collectivité territoriale à part entière. La loi du 10 janvier 1980 a notamment  
 4 autorisé les conseils des collectivités locales à voter les taux des quatre grands  
 5 impôts directs (taxe d'habitation, taxes sur le foncier bâti et non bâti, taxe  
 6 professionnelle). Ont suivi les lois de décentralisation de 1982/1983, entraînant  
 7 un transfert de certaines compétences de l'État aux collectivités, puis les lois de  
 8 1992 et de 1999 créant les communautés de communes en zone rurale et les  
 9 communautés d'agglomération.

10 **2. L'acte II de la décentralisation**

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

24 **3. Les lois MAPTAM et NOTRe de 2013 et 2014**

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

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

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

39 Cette spécialisation des compétences par la loi NOTRe, s'est  
 40 accompagnée de la suppression de la clause de compétence générale  
 41 (permettant aux collectivités d'intervenir sans qu'il soit nécessaire de procéder  
 42 à une énumération de leurs attributions) pour les régions et les départements.

1 En revanche, elle a été conservée pour le seul bloc communal, qui constitue le  
 2 véritable échelon de proximité.

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

- 5 – *la montée en puissance des intercommunalités.* Face aux  
 6 contraintes budgétaires, la mutualisation des services est en effet  
 7 très vite apparue comme un des principaux axes de rationalisation.  
 8 Fin 2016, l'adhésion des communes à un établissement public de  
 9 coopération intercommunale (EPCI) est devenue obligatoire. En  
 10 même temps, le nombre d'EPCI à fiscalité propre (qui disposent de  
 11 tout ou partie des impôts locaux destinés aux communes) s'est  
 12 réduit à 1266, soit moitié moins qu'en 2013. Des regroupements ont  
 13 aussi eu lieu sous forme de communautés de communes, de  
 14 communautés d'agglomération, de communautés urbaines, de  
 15 syndicats de communes ou de métropoles.
- 16 – *la constitution de grandes métropoles*, en phase avec la  
 17 métropolisation croissante des économies mondiales<sup>57</sup>. Le  
 18 périmètre et les compétences des métropoles ont été révisés pour  
 19 aboutir in fine à la naissance de dix-neuf métropoles de droit  
 20 commun<sup>58</sup> et de trois métropoles à statut spécifique (Lyon,  
 21 Marseille-Aix et la métropole du Grand Paris mais dont l'émergence  
 22 paraît plus compliquée).
- 23 – *le regroupement des régions*, qui a vu en France métropolitaine le  
 24 passage de 23 régions à 13 au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

#### 25 **4. Les nouvelles dispositions de la loi de finances 2018**

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

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

37 D'autres dispositions ont été détaillées dans la loi de finances 2018. La  
 38 logique d'une baisse unilatérale des dotations, engagée depuis 2 ans, sera  
 39 abandonnée au profit d'une démarche contractuelle entre l'État et les

---

<sup>57</sup> Selon une étude de BPI-France, les agglomérations françaises capterait 39 % de la population française, 51 % du PIB et 70 % des brevets.

<sup>58</sup> Bordeaux, Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Orléans, Rennes, Rouen, Saint-Étienne, Strasbourg, Toulouse, Tours et Toulon.

1 collectivités, visant à associer ces dernières aux efforts d'assainissement  
 2 budgétaire. Leurs dépenses devront baisser de 13 milliards d'ici à la fin du  
 3 quinquennat, au lieu des 10 milliards annoncés initialement. Les modalités de  
 4 cette baisse seront détaillées dans le cadre d'une démarche contractuelle en  
 5 vertu de laquelle l'État va signer un contrat avec chacune des 319 plus grandes  
 6 collectivités, assorti d'un système de bonus-malus en cas de dérapage.

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

18 B - LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

19 **1. Les compétences de la région**

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

22 Elle joue un rôle majeur en matière de développement économique et  
 23 d'innovation. Depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, la région dispose d'une  
 24 compétence exclusive en matière économique ; elle adopte un schéma  
 25 régional de développement économique, d'innovation et  
 26 d'internationalisation (SRDEII) qui fixe des orientations avec lesquelles devront  
 27 être compatibles les actes des autres collectivités territoriales (art 2 de la loi) ;  
 28 la loi confie à la région le monopole de la définition des régimes d'aides aux  
 29 entreprises, hormis les aides à l'immobilier d'entreprise (art 3 de la loi), qui  
 30 relèvent des communes et des EPCI. La région anime les pôles de compétitivité.

31 La région, en matière de transports, est l'autorité organisatrice des  
 32 transports régionaux de voyageur.euse.s (TER) et peut financer les  
 33 infrastructures TGV. Autorité organisatrice des transports de plein exercice, elle  
 34 dispose des compétences transport interurbain et transport scolaire depuis  
 35 2017 (les transferts sont en cours). Elle crée, exploite et aménage les ports de  
 36 commerce et est prioritaire pour la prise en charge des aérodromes civils  
 37 d'intérêt local. Selon l'ARF, « *le transport est aujourd'hui le premier poste*  
 38 *budgettaire des Régions* ».

39 La région est compétente en termes d'enseignement secondaire et  
 40 supérieur : construction, entretien et fonctionnement des lycées  
 41 d'enseignement général, des lycées professionnels et des établissements  
 42 d'enseignement agricole. Elle est également pour la formation professionnelle,

1 l'apprentissage et l'alternance avec notamment les formations sanitaires et  
2 sociales, le service public régional de l'orientation, de la formation  
3 professionnelle et les problématiques de publics spécifiques (détenu.e.s,  
4 illettré.e.s, handicapé.e.s). Enfin l'animation des opérateur.rice.s du service  
5 public de l'emploi, hors pôle emploi, peut leur être déléguée.

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

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

18 La région élabore, en vertu de la loi du 17 août 2015 (art. 10) un schéma  
19 régional d'aménagement et de développement durable du territoire, le  
20 SRADDET. Les documents d'urbanisme des autres collectivités territoriales  
21 doivent le prendre en compte dans un rapport de compatibilité. Elle contribue  
22 à l'élaboration et à l'exécution des contrats de plan, définissant les actions que  
23 l'État et elle-même s'engagent à mener de manière conjointe par voie  
24 contractuelle pour six ans (les contrats de plan en cours couvrent la période  
25 2014-2020).

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

36 La région est par ailleurs chargée (art. L111-9 modifié par la loi du  
37 28/02/2017) d'organiser, en tant que cheffe de file, les modalités de l'action  
38 commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour  
39 l'exercice des compétences relatives : à l'aménagement et au développement  
40 durable des territoires ; à la protection de la biodiversité ; au climat, à la qualité  
41 de l'air et à l'énergie ; à la politique de la jeunesse ; à l'intermodalité et à la  
42 complémentarité entre modes de transport, notamment à l'aménagement des  
43 gares ; au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

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

3        **2. Les compétences des départements**

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

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

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

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

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

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

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

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

41       Le département est chargé de l'aide et de l'action sociale. Il assume en  
42       particulier l'aide à l'enfance (protection maternelle et infantile, protection de

1 l'enfance), l'aide aux personnes handicapées (politiques d'hébergement et  
2 d'insertion sociale, gestion de la prestation de compensation du handicap),  
3 ainsi que l'aide aux personnes âgées et dépendantes (création et gestion des  
4 EHPAD, aide au maintien à domicile, allocation personnalisée d'autonomie).  
5 Dans le domaine social, a aussi été confiée aux départements la gestion du  
6 revenu de solidarité active (RSA) créé par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008. Il élabore  
7 par ailleurs le plan départemental d'action pour le logement des plus  
8 défavorisé.e.s et gère le fonds de solidarité pour le logement (FSL). Selon l'ADF,  
9 les dépenses totales d'aide sociale représentent plus de 55 % des dépenses du  
10 budget primitif des Départements en 2017.

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

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

### 22 **3. Les compétences de la commune et des EPCI**

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

30 La commune conserve une clause de compétence générale pour ce qui  
31 concerne les affaires de la commune Elle est l'échelon d'administration  
32 territoriale de proximité, qui offre à ses habitant.e.s, les services du quotidien :  
33 ainsi notamment pour l'enseignement primaire (maternelle et élémentaire),  
34 l'urbanisme, le logement, la culture, le sport, (infrastructures et soutien aux  
35 clubs), l'aide à la vie associative, l'accès à certains services publics, la collecte et  
36 l'élimination des déchets, la sécurité des biens et des personnes (via les SDIS, la  
37 police municipale), les transports locaux, la santé (Maisons de santé), l'aide  
38 sociale...

39 Les communes sont compétentes pour élaborer les documents  
40 réglementaires d'urbanisme, notamment les plans locaux d'urbanisme (PLU).  
41 Cette compétence peut désormais être transférée aux EPCI qui élaborent alors  
42 des PLUI (PLU Intercommunaux). Les maires délivrent les autorisations

1 individuelles d'urbanisme, avec en particulier, les permis de construire (en leur  
2 nom ou au nom de l'État).

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

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

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

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

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

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

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

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

11           C - UNE DYNAMIQUE DES DÉPENSES ESSENTIELLEMENT PORTÉE PAR LES DÉPENSES DE  
 12 PROTECTION SOCIALE

13           La ventilation des dépenses des administrations publiques locales (APUL)  
 14 par grande catégorie selon leur finalité (affaires économiques, protection  
 15 sociale, santé, etc.), illustre la répartition des compétences entre l'État et les  
 16 collectivités locales<sup>59</sup>. Elle pointe également les trois principaux postes de  
 17 dépenses avec en tête, la protection sociale qui absorbe 19,4 % des dépenses  
 18 des APUL (dont un quart est consacré à la vieillesse), devant les services  
 19 généraux<sup>60</sup> (19,3 %), les affaires économiques (18,6 %) et l'enseignement  
 20 (14,7 %).

21           Entre 2006 et 2016, les dépenses de protection sociale des APUL,  
 22 supportées essentiellement par le département chargé depuis 2014 de la  
 23 gestion des allocations de solidarité, ont connu la croissance la plus soutenue  
 24 (+4,1 % par an, +8 % pour les dépenses liées à la vieillesse). La satisfaction des  
 25 besoins de protection sociale expliquerait ainsi à elle seule, 29 % de la hausse  
 26 de l'ensemble des charges des APUL. Sinon, hormis les services généraux, la  
 27 progression des dépenses viendrait surtout de l'enseignement (elles  
 28 expliquent 15 % de cette hausse), des affaires économiques (12 %), plus  
 29 particulièrement des transports, et à égalité, de la protection de  
 30 l'environnement et des loisirs/culture et culte (chacun 8 %).

31

---

<sup>59</sup> Il existe bien une répartition des dépenses par fonction pour les différents niveaux de collectivité locale mais certains postes sont parfois regroupés ce qui rend difficile les comparaisons.

<sup>60</sup> Il s'agit des dépenses de fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, des affaires financières et fiscales et des affaires étrangères.

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

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

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

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

3  
4 Malgré tout, un diagnostic d'enchevêtrement des compétences toujours  
5 d'actualité

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

- 20     – malgré le principe du de la chef.fe de file qui consacre les régions  
21       comme le moteur du développement économique, d'autres  
22       collectivités peuvent participer au financement des aides aux  
23       entreprises, notamment des aides à l'immobilier d'entreprises ;  
24     – face aux contraintes budgétaires, le développement de  
25       l'intercommunalité, la mutualisation des services et la

1 métropolisation croissante sont apparus comme des vecteurs  
 2 d'économies potentielles mais ils ont dans le même temps  
 3 contribué à renforcer les compétences partagées et  
 4 l'interdépendance financière des collectivités locales. Le recours à  
 5 des financements croisés a été facilité par la possibilité pour elles de  
 6 conventionner non seulement entre elles mais également avec  
 7 l'État, ainsi que par leur capacité à déléguer l'exercice de leurs  
 8 compétences à un autre échelon local. Ainsi, si les EPCI ne disposent  
 9 pas de la clause générale de compétence, ils sont très impliqués  
 10 dans la mutualisation des services et peuvent exercer certaines  
 11 compétences déléguées par les régions.

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



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

15 Cet enchevêtrement des compétences présente de nombreux  
 16 inconvénients, comme la dilution des responsabilités ou la nécessité  
 17 d'expertises techniques pointues afin de disposer d'indicateurs de suivi et  
 18 d'évaluation. Cette situation où les dépenses sont éclatées entre plusieurs  
 19 acteur.rice.s à travers des financements croisés, est également génératrice de  
 20 surcoûts, à l'image de ce que peut être le financement de certaines  
 21 infrastructures<sup>61</sup>.

22 Le rapport de Martin MALVY et d'Alain LAMBERT de 2014 « Pour un  
 23 redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et

<sup>61</sup> Philippe Le Clézio, précité : « il peut y avoir une dizaine de financeurs pour un rond-point, de l'Europe jusqu'à la commune, ce qui ne facilite pas la rapidité d'exécution des travaux et multiplie les réunions, décisions, délibérations, études, etc. ».

1 l'engagement de chacun » a passé en revue les surcoûts redondants de gestion  
 2 fixes (ressources humaines, finances, etc.) d'instruction d'une demande, de  
 3 coordination et de structure (création par exemple d'un syndicat mixte). Enfin,  
 4 un inconvénient majeur d'un tel système de financement tient à ce qu'il est  
 5 inintelligible pour le la citoyen.ne qui peine à identifier les responsables des  
 6 services publics de proximité.

### 7 **III - UN SYSTEME COMPLEXE**

#### 8 A - UNE COMPLEXITÉ PROTÉIFORME

##### 9 **1. Un système fiscal intrinsèquement complexe**

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

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

- 19 – *une multiplicité de taxes*, une très grande diversité des bases et de  
 20 leur mode de calcul, la diversité des codifications et des mécanismes  
 21 d'assiette et de recouvrement impliquant des administrations et  
 22 organismes très divers (DGFiP, Douanes, EDF, etc.). En dehors des  
 23 impôts locaux proprement dits (taxes ménages et taxes entreprises,  
 24 soit 60 % des recettes fiscales des collectivités), il existe une  
 25 mosaïque d'autres impôts et taxes, d'un rendement souvent faible,  
 26 avec des assiettes différentes et des systèmes de dégrèvements et  
 27 de compensation qui leur sont propres<sup>62</sup> ;
- 28 – *des règles complexes d'affectation des impôts et taxes par niveau*  
 29 *de collectivité*. Si la taxe d'habitation va désormais aux seules  
 30 communes, aujourd'hui certaines taxes sont réparties de façon  
 31 variable entre deux niveaux de collectivités locales (taxe sur le  
 32 foncier bâti, TCFE, DMTO), voire trois (CVAE, IFER, CFE, etc.). D'après  
 33 Etienne BLANC, ces chevauchement pourraient nuire à la lisibilité et  
 34 entraîner une dilution des responsabilités<sup>63</sup> ;
- 35 – *un système de dégrèvements et de compensations opaque* mais  
 36 significatif sur le plan budgétaire (13 milliards en 2015, soit 16 % du  
 37 produit des impôts locaux). Des considérations sociales mais aussi  
 38 parfois catégorielles, ont en effet conduit à exonérer un grand

---

<sup>62</sup> Se reporter à l'annexe pour le détail des impôts et taxes.

<sup>63</sup> Etienne Blanc, précité.

8 Le résultat de cette complexité est un système composite et opaque, peu  
9 lisible par les élu.e.s et les citoyen.ne.s<sup>65</sup>. Cette multiplicité des règles et des  
10 acteur.rice.s rend difficile la lecture du financement des collectivités locales et  
11 de la réalité de la pression fiscale exercée sur le.la contribuable.

## 2. Des attentes multiples et ambivalentes

13 La complexité renvoie également aux attentes multiples de la société vis-  
14 à-vis de l'action publique locale et par répercussion, des élu.e.s. Le CESE dans  
15 son rapport de janvier 2017 sur « L'évolution de la fonction publique et des  
16 principes qui la régissent »<sup>66</sup>, relevait que « l'individualisation croissante conduit  
17 chaque personne à vouloir être reconnue dans ses droits particuliers et à se  
18 distinguer de toutes les autres dans ses comportements de consommation »,  
19 de sorte qu'on aboutit à une forme d'inflation consumériste en matière de  
20 services publics. Le souhait de répondre aux attentes des Français.ses bute aussi  
21 sur l'hétérogénéité des aspirations selon le type de public : les entreprises sont  
22 plus sensibles aux impératifs de compétitivité et d'attractivité, tandis que les  
23 ménages se focalisent plus sur la satisfaction de leurs besoins, les élu.e.s tentant  
24 de répondre aux attentes de tou.te.s dans un cadre budgétaire contraint.

25 Ces attentes plurielles ne vont pas sans une certaine forme d’ambivalence.  
26 Un sondage de l’IFOP de novembre 2017, réalisé pour Acteurs publics et Ernst  
27 and Young<sup>67</sup>, souligne ainsi que la réussite d’une réforme des administrations  
28 et des services publics passe par un meilleur déploiement de ces services sur le  
29 territoire mais aussi par la réalisation d’économies budgétaires. La plupart des  
30 enquêtes d’opinion montrent d’ailleurs l’attachement des Français.ses aux  
31 services publics alors même que leurs avis sur l’action de l’État et des  
32 collectivités locales sont plus mitigés. L’attente de simplification (diminution du  
33 nombre de collectivités locales, souhait de disposer de centres de décision de  
34 proximité) illustre également ces ambivalences, qui se nourrissent du manque  
35 d’évaluation du système fiscal.

<sup>64</sup> Matthieu Houser, précité.

<sup>65</sup> Thierry Carcenac, précité.

<sup>66</sup> CESE, « L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent », Michel Badré et Nicolas Verdier Naves, janvier 2017.

<sup>67</sup> Sonde IFOP, réalisée pour Acteurs publics et Ernst and Young, novembre 2017. <http://www.ey.com/fr/fr/industries/government---public-sector/sondage-acteurs-publics-ey-les-francais-veulent-des-services-publics-plus-efficaces>.

## 1 B - LA COMPLEXITÉ POUR LES CITOYEN.NE.S

2 **1. Une déliaison croissante entre impôt local et localisation du contribuable**

3 Pour les habitant.e.s, la complexité de la fiscalité locale se manifeste  
 4 souvent en bout de chaîne, quand elles se trouvent confrontées à des difficultés  
 5 personnelles (fermeture de la cantine scolaire, défaut de transports publics,  
 6 ramassage des ordures ménagères, maintien à domicile d'un.e parent.e proche,  
 7 etc.) et que se pose la question de l'identification des responsabilités<sup>68</sup>. Or  
 8 l'émission des compétences des collectivités locales rend de plus en plus  
 9 difficile l'établissement du lien entre la nature du service public rendu et la  
 10 localisation des responsabilités.

11 Un rapport du CESE de 2006 sur « Fiscalité et finances publiques locales »<sup>69</sup>  
 12 observait déjà une « déliaison croissante entre impôt local et contribuable  
 13 local » et pointait le risque inhérent de dilution des responsabilités. Il allait  
 14 même plus loin en suggérant de « permettre à chaque catégorie de  
 15 contribuable d'identifier clairement le niveau territorial qui a le pouvoir fiscal  
 16 sur l'impôt qui la concerne, ce qui responsabilise d'autant les décideurs locaux  
 17 dans un dispositif qui devrait mieux prendre en compte globalement la  
 18 capacité contributive des redevables comme les impératifs liés à l'économie et  
 19 à l'environnement. »

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

32 **2. Un consentement à l'impôt mis à mal**

33 Le citoyen.ne se montre aujourd'hui plus exigeant.e par rapport à la  
 34 qualité des services publics proposés. Si au lendemain de la seconde guerre  
 35 mondiale, la nécessaire solidarité nationale face à la reconstruction pouvait  
 36 donner toute sa légitimité à l'impôt, l'attitude du citoyen.ne face à la  
 37 fiscalité a depuis, fortement changé. Dans un contexte budgétaire contraint, de  
 38 croissance économique faible et de crise de l'emploi, l'attitude du

---

<sup>68</sup> Jean-René Lecerf, précité.

<sup>69</sup> CESE, « Fiscalité et finances publiques locales », Philippe Valletoux, 2016.

1 citoyen.ne, les fonctions traditionnelles de l'impôt basées sur la citoyenneté et  
 2 la solidarité nationale, ont progressivement cédé le pas à une relation plus  
 3 empreinte de défiance, où les aspects coercitifs de l'imposition ont parfois pris  
 4 le pas sur les objectifs de maximisation du bien-être collectif.

5 Dans ces conditions, la réhabilitation du civisme fiscal passe forcément  
 6 par le rétablissement d'un meilleur consentement à l'impôt, qui constitue l'une  
 7 des bases de la démocratie<sup>70</sup>. L'article 14 de la Déclaration des droits de  
 8 l'homme et du citoyen de 1789 fait explicitement référence à l'impôt comme à  
 9 un phénomène citoyen en précisant que « Tous les Citoyens ont le droit de  
 10 constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la  
 11 contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en  
 12 déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Si cet article  
 13 réaffirme le principe de nécessité de l'impôt, il fait également explicitement  
 14 référence à son usage et à la possibilité pour le.la contribuable, de suivre son  
 15 utilisation. On peut donc penser que l'acceptation de l'impôt passe par une  
 16 réforme d'ampleur visant à rendre la fiscalité plus juste et plus lisible pour le.la  
 17 citoyen.ne.

18 Ce consentement est lui-même très dépendant du respect d'un certain  
 19 nombre de principes de base, comme la transparence, la lisibilité, l'équité ou la  
 20 conformité<sup>71</sup> :

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

38 En outre, le consentement à l'impôt n'est pas sans lien avec le ressenti lié  
 39 à la forme même de la collecte<sup>72</sup>. Ainsi, des impôts nationaux payés

---

<sup>70</sup> Denis Badré, précité.

<sup>71</sup> Isabelle Chatry, précité.

<sup>72</sup> Nathalie Biquart et Audran Le Baron, précités.

1 « progressivement » comme la TVA et la CSG sont, d'une certaine manière,  
 2 perçus comme relativement indolores.

3 **3. Un manque de transparence et d'informations**

4 Le besoin de transparence nécessite que l'appréciation du citoyen.ne sur la disponibilité des services publics puisse se fonder sur des  
 5 critères objectifs et facilement mobilisables. En s'appuyant sur l'exemple de la  
 6 TEOM et des DMTO (voir les définitions en annexe), on peut noter que ces deux  
 7 taxes ont pour point commun le manque de transparence et de pertinence et  
 8 qu'un grand nombre de citoyen.ne.s ignorent même qu'elles sont attachées à  
 9 la fiscalité locale<sup>73</sup> :

- 10 – la TEOM est « noyée » dans l'avis de taxe foncière reçu chaque année  
 11 par les propriétaires. Destinée à financer la collecte des déchets  
 12 ménagers, elle est assise sur la valeur locative cadastrale et s'avère  
 13 donc peu incitative car indépendante de la production de déchets.  
 14 Le coût même de la collecte des ordures ménagères est lui-même  
 15 particulièrement difficile à connaître. En outre, les rares estimations  
 16 sur le sujet montrent l'existence de fortes disparités entre les  
 17 communes, sans lien avec le volume réel de déchets produit, dans  
 18 un rapport allant de un à trois<sup>74</sup>. Dans ce domaine, la ville de  
 19 Besançon qui a institué une part variable incitative de la taxe  
 20 d'enlèvement sur les ordures ménagères dépendant de la  
 21 production de déchets, expérimente un processus novateur<sup>75</sup> ;  
 22 – les DMTO sont le plus souvent perçus comme des frais de notaire. Ils  
 23 constituent un véritable frein à l'acquisition d'un logement et  
 24 donc à la mobilité et suggèrent d'instituer un régime dérogatoire  
 25 pour l'acquisition d'une résidence principale<sup>76</sup>.

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

---

<sup>73</sup> Audition de Cédric Musso, directeur politique d'UFC Que Choisir, le 8 novembre 2017. UFC Que Choisir, « Analyse de la gestion des ordures ménagères par les collectivités », octobre 2011 et « Droits de mutation à titre onéreux : un frein à l'accès au logement, une cagnotte fiscale de 9 milliards pour les collectivités », janvier 2018.

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

<sup>74</sup> Eudes Baufreton et François Lainée, précités.

<sup>75</sup> Cédric Musso, précité.

<sup>76</sup> Cédric Musso, précité.

1                   **4. Une exigence d'être associé.**

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

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

18                   Les citoyen.ne.s demandent une communication transparente,  
 19                   pédagogique et surtout de proximité de la part des élu.e.s mais restent sur leur  
 20                   faim. Selon la dernière édition du Baromètre de la communication locale  
 21                   d'Epiceum et de Harris interactive<sup>77</sup>, un.e citoyen.ne sur quatre resterait  
 22                   imperméable à la communication publique locale actuelle.

23                   Il.elle.s souhaitent, non seulement être informé.e.s de tout ce qui les  
 24                   touche concrètement mais aussi participer, être actif.ve.s et exprimer leur avis  
 25                   sur les politiques publiques. Il existe bien un Comité local des usagers qui doit  
 26                   constituer une instance de dialogue entre l'administration fiscale et les  
 27                   usager.ère.s. Mais son rôle se cantonne cependant aux seuls sujets touchant à  
 28                   la qualité du service rendu et ne touche pas la fiscalité locale. Cette dernière est  
 29                   traitée dans les Commissions communales et départementales des impôts  
 30                   directs, qui interviennent principalement pour donner des avis sur l'évaluation  
 31                   de la valeur locative des locaux commerciaux et d'habitation. À noter une  
 32                   grande différence de fonctionnement de ces commissions entre celles des  
 33                   communes des territoires ruraux et les urbaines, ainsi que le regret exprimé de  
 34                   l'impossibilité des représentant.e.s des services de l'État de pouvoir participer  
 35                   aux réunions.

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

---

<sup>77</sup> <http://barometrecomlocale.fr/Resultats-BarometreComLocale2015/BarometreEpiceumHarrisInteractiveDeLaCommunicationLocale2015-RapportIntegral.pdf>.

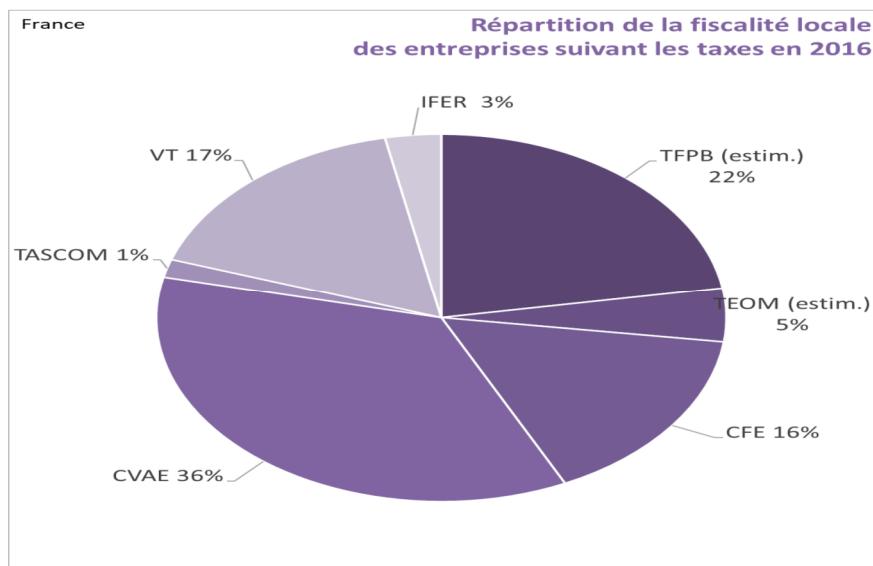
1 des budgets et d'évaluer l'efficacité économique et sociale des dépenses  
2 engagées<sup>78</sup>.

3 **C - LA COMPLEXITÉ POUR LES ENTREPRISES**

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

5 Bénéficiaires des services publics et pour partie prestataires, les  
6 entreprises consentent à cotiser à leur financement dans la mesure du  
7 raisonnable. Tel est le contexte de la fiscalité locale des entreprises ; fondée  
8 historiquement sur des assiettes aisément localisables, elle s'est complexifiée  
9 au fil du temps. Le mouvement de décentralisation des années 90 a vu  
10 notamment un transfert croissant d'impôts nationaux d'entreprises aux  
11 collectivités locales, avec comme conséquence, la coexistence de régimes avec  
12 des assiettes de nature très différente. Le fait qu'on ait voulu assigner à la  
13 fiscalité locale des entreprises, des objectifs divers et parfois contradictoires  
14 (financement des services publics locaux, aménagement du territoire, etc.) n'est  
15 sans doute pas étranger à cette complexification<sup>79</sup>.

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



18  
19 NB: CVAE / CFE, y compris dégrèvements de 5,6 mds €: CVAE  
20 dégrèvement barémique, CET plafonnement valeur ajoutée (source : OFL 2017)  
21 Source : étude MODAAL conseil pour MEDEF, Baromètre de la fiscalité locale des entreprises,  
22 www.barometrefiscalite.fr

<sup>78</sup> Entretien privé avec Jean-Marc Durand, Fondation Gabriel Péri, le 5 décembre 2017.

<sup>79</sup> Conseil des prélèvements obligatoires – Fiscalité locale et entreprises – Mai 2014.

1        La fiscalité locale des entreprises est composée de quelques grands  
 2        impôts et taxes, (cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe sur le  
 3        foncier bâti<sup>80</sup>, cotisation foncière des entreprises, taxe sur l'enlèvement des  
 4        ordures ménagères<sup>81</sup>, impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux, taxes sur  
 5        les surfaces commerciales) mais aussi d'une multiplicité de petites taxes<sup>82</sup> d'un  
 6        rendement souvent très faible. Une demande récurrente des entreprises tient à  
 7        la simplification, voire à la suppression de certaines de ces petites taxes, dont le  
 8        coût de collecte peut s'avérer élevé par rapport à leur rendement.

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

15      En 2016, la fiscalité locale des entreprises s'est élevée au total à 39,3  
 16      milliards (47,2 milliards en incluant le versement transport), soit 48 % de la  
 17      fiscalité locale acquittée par l'ensemble des ménages et des entreprises<sup>83</sup>. Cette  
 18      fiscalité, après avoir baissé (- 29%) avec la suppression de la taxe  
 19      professionnelle, est en augmentation régulière depuis 2012. Si cette hausse  
 20      était en partie prévue par la mise en place de la CVAE, le rythme est aujourd'hui  
 21      deux à trois fois supérieur à la croissance : + 13 % pour la CVAE, + 14 % pour la  
 22      cotisation foncière des entreprises (CFE) et la taxe d'enlèvement des ordures  
 23      ménagères, + 18 % pour le versement transports, + 21 % pour la taxe sur les  
 24      surfaces commerciales<sup>84</sup>. Entre 2005 et 2016, les prélèvements liés à la  
 25      Contribution économique territoriale (somme de la CVAE et de la CFE)  
 26      rapportés à ceux rattachés à la taxe professionnelle, auraient néanmoins baissé  
 27      de 5% du fait de la diminution de la fiscalité sur les entreprises en phase avec le  
 28      remplacement de la TP par la CET en 2011 (voir encadré page 18). Cette  
 29      situation marque une forte rupture qu'il est absolument nécessaire d'évaluer,  
 30      afin d'apprécier l'impact de la réforme de la TP de 2010 sur les contributions des  
 31      différentes entreprises (taille, secteur, type de collectivités, etc.) et des ménages  
 32      aux recettes fiscales locales.

---

<sup>80</sup> Payé également par les ménages

<sup>81</sup> Payé également par les ménages

<sup>82</sup> Taxe locale sur les enseignes et publicité extérieures, taxe pour frais de chambres consulaires, taxe d'aménagement, taxe d'apprentissage, taxe sur les locaux à usage de bureaux, taxe sur le permis de construire ou taxe locale d'équipement, etc.

<sup>83</sup> Source : étude MODAAL conseil pour MEDEF, Baromètre de la fiscalité locale des entreprises, [www.barometrefiscalite.fr](http://www.barometrefiscalite.fr)

<sup>84</sup> Audition de Bénédicte CARON, vice-présidente en charge de l'économie à la CPME, et de Frédéric Motte, président régional du MEDEF, le 15 novembre 2017.

1                   **2. Un élément de coût non négligeable**

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

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

11                   **3. Un nécessaire lien avec le territoire**

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

18                   Si la CFE a la même assiette que la taxe professionnelle, la CVAE, assise sur  
 19                   la valeur ajoutée, ne présente plus le défaut qu'avait la taxe professionnelle de  
 20                   reposer sur un facteur de production indépendamment de la création de  
 21                   richesse de l'entreprise<sup>85</sup>. En revanche, avec la CVAE, le lien entre l'entreprise et  
 22                   le territoire n'existe plus et les TEP ainsi que les PME « ont le sentiment de payer  
 23                   des taxes sans savoir à quoi elles servent »<sup>86</sup>. Le risque est que le lien entre la  
 24                   nature de la contribution de l'entreprise et le niveau de services attendu soit  
 25                   rompu, ce qui ne peut que contribuer à saper le consentement à l'impôt.

26                   **4. Une demande de transparence et de solidarité**

27                   En rappelant l'inquiétude des entreprises en matière de fracture  
 28                   territoriale, il a été rappelé pour exemple, la démarche volontariste du territoire  
 29                   de Vitré afin que tou.te.s les acteur.rice.s locaux.ales travaillent ensemble,  
 30                   mutualisent un certain nombre d'outils en optimisant l'aménagement du  
 31                   territoire. Grâce à cette politique, la ville a une fiscalité attractive et les  
 32                   citoyen.ne.s « vont bien et s'impliquent dans le sociétal »<sup>87</sup>. Il reste que les  
 33                   collectivités locales manquent encore de lisibilité sur ce que les entreprises  
 34                   versent aux communes et réciproquement, d'où le souhait d'un véritable  
 35                   partenariat entre les collectivités locales et les entreprises<sup>88</sup>. Ce défaut de

---

<sup>85</sup> La taxe professionnelle, dont l'assiette reposait à la fois sur les biens passibles de la taxe foncière et sur les immobilisations, était de nature à décourager l'investissement des entreprises. Rencherissant les coûts de production et pénalisant les secteurs hautement capitalistiques, elle avait fait l'objet de nombreuses critiques.

<sup>86</sup> Bénédicte CARON et Frédéric Motte, précités.

<sup>87</sup> Frédéric Motte, précité.

<sup>88</sup> Bénédicte Caron, précité.

1 lisibilité pourrait pour une part être corrigé par les services de la DGFIP qui  
 2 pourrait présenter les impôts perçus en distinguant ce qui est effectivement  
 3 payé par les entreprises de ce qui l'est par les ménages. Cette disposition est  
 4 nécessaire tant au niveau local que national.

5 **D - LA COMPLEXITÉ POUR LES ÉLU.E.S**

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

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

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

28 **1. Un environnement législatif et politique instable**

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

37 Aux volontés décentralisatrices, se sont succédé des velléités de reprise  
 38 en main de la part de l'État, avec l'idée sous-jacente que seul un État  
 39 centralisateur est garant de la maîtrise des comptes publics. Beaucoup d'élu.e.s  
 40 estiment que dans la loi de finances 2018, la mise en place d'une démarche  
 41 contractuelle avec les plus grosses collectivités, assortie d'objectifs  
 42 contraignants de dépenses, participe à ce même souci de contrôler plus

1 étroitement les dépenses des collectivités locales. Ce louvoiement entre plus  
 2 ou moins de décentralisation fait dire à certain.e.s expert.e.s que l'État fait de la  
 3 « décentralisation insincère »<sup>89</sup>.

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

## 8 **2. Des marges de manœuvre limitées**

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

17 Pour répondre aux attentes des citoyen.ne.s, les élu.e.s disposent de  
 18 faibles marges de manœuvre tant sur le plan fiscal que sur le plan des  
 19 compétences. Il.elle.s peuvent ainsi avoir le sentiment d'être jugé.e.s pour une  
 20 gestion sur laquelle il.elle.s ont peu de prise. En effet, l'autonomie fiscale des  
 21 collectivités, dont il faut noter qu'elle n'est pas inscrite dans la Constitution, est  
 22 aujourd'hui quasiment nulle pour certaines d'entre elles et fortement réduite  
 23 pour d'autres. Les collectivités locales sont ainsi encore très largement  
 24 dépendantes des financements de l'État pour assurer la couverture de leurs  
 25 dépenses par les recettes. La faible capacité des Régions à lever des impôts, à  
 26 l'exception des cartes grises dont elles peuvent fixer librement les montants,  
 27 peut ainsi conduire à les comparer à des « colosses aux pieds d'argile »<sup>90</sup>.

28 Ce diagnostic sur leur manque de marges de manœuvres vaut aussi pour  
 29 les compétences qui sont généralement décidées par l'État. La gestion par les  
 30 départements des allocations de solidarité nationale est dictée par l'État et leurs  
 31 actions de limitation des dépenses ne peuvent se situer que très en aval  
 32 (maintien à domicile des personnes âgées, aides sociales à l'enfance, etc.)<sup>91</sup>.

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

34 Pris.es entre des injonctions contradictoires, les élu.e.s adoptent des  
 35 politiques de communication vis-à-vis des citoyen.ne.s, allant de formes  
 36 détaillées et sophistiquées à des actions plus démagogiques. Philippe  
 37 BONNECARERE plaide donc pour plus de transparence vis-à-vis des citoyens. Il  
 38 souhaite que les collectivités locales mettent à disposition du public davantage

---

<sup>89</sup> Institut Thomas More, précité.

<sup>90</sup> Jean-René Lecerf, précité.

<sup>91</sup> Jean-René Lecerf, précité.

1 de données sous forme d'Open data et que la procédure de certification des  
 2 comptes soit étendue aux collectivités locales. Il ne fait en cela que reprendre  
 3 les dispositions de la loi NOTRe qui vise à améliorer l'accessibilité aux données  
 4 publiques des collectivités locales et prévoit une phase d'expérimentation dans  
 5 la perspective d'une certification de leurs comptes.

6 Des progrès importants ont déjà été réalisés dans la mise à disposition des  
 7 publics, des données sur les finances locales. On trouve ainsi sur le site  
 8 data.gouv.fr, des données sur l'évolution des dépenses et des recettes des  
 9 différents échelons locaux, mais aussi des cartographies avec de nombreux  
 10 indicateurs locaux (charges de personnel par habitant.e, taxe d'habitation par  
 11 habitant.e, annuité de la dette par habitant.e, etc.). Il reste que certains  
 12 indicateurs sont difficilement interprétables en l'état et nécessitent des  
 13 traitements parfois lourds pour être intelligibles. Des élu.e.s de tous bords  
 14 déplorent la disparition de l'ingénierie financière au niveau local, qui les  
 15 constraint à recourir à des expertises indépendantes souvent coûteuses<sup>92</sup>.

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

24 Face à cette situation, des élu.e.s suggèrent de renforcer l'assistance  
 25 des services de l'État (DGFIP, chambres régionales des comptes, direction des  
 26 collectivités locales, etc.) aux collectivités locales, notamment dans la mise au  
 27 point et le suivi d'indicateurs de performance<sup>93</sup>. Ce souhait recoupe ceux  
 28 exprimés par les élu.e.s locaux.ales dans le sondage de TNT SOFRES de 2012 sur  
 29 « La perception de la décentralisation par les élus locaux » qui au titre de leurs  
 30 attentes, mettaient en priorité la diminution des contraintes réglementaires et  
 31 le besoin de conseils techniques de proximité, devant le surcroît d'autonomie  
 32 financière et de formation<sup>94</sup>. Un tel travail d'expertise représenterait néanmoins  
 33 une tâche considérable<sup>95</sup>. Il nécessiterait aussi de prendre en compte la  
 34 séparation des ordonnateur.rice.s et des comptables, qui constitue une  
 35 spécificité française.

---

<sup>92</sup> Denis Badré et Philippe Bonnecarrère, précités.

<sup>93</sup> Philippe Bonnecarrère, précité.

<sup>94</sup> <https://www.tns-sofres.com/publications/la-perception-de-la-decentralisation-par-les-elus-locaux>.

<sup>95</sup> Etienne Blanc, précité.

1   **IV - LES PRINCIPALES QUESTIONS POSEES PAR LA FISCALITE LOCALE**

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

## 16   A - DE LA FAIBLE ADÉQUATION ENTRE COMPÉTENCES ET RECETTES

17   Face à l'accroissement des charges des collectivités locales, la plupart des  
 18   élu.e.s souligne les difficultés de mobiliser des ressources stables et suffisantes.  
 19   Il.elle.s mettent en avant le grand écart, l'« effet de ciseau », qui fait que les  
 20   charges de fonctionnement progressent plus rapidement que les recettes. Une  
 21   telle situation est vécue pour certain.e.s d'entre eux.elles comme « une menace  
 22   pour le pacte social »<sup>96</sup>. En raison de cette dégradation de leur situation  
 23   financière, les collectivités ont dû couper dans leurs dépenses de  
 24   fonctionnement en réduisant très fortement et brutalement leur soutien aux  
 25   activités éducatives, sociales ou associatives, allant jusqu'à remettre en cause  
 26   l'existence même de certaines structures. Mais elles ont également dû réduire  
 27   leurs dépenses d'investissement, plus particulièrement les Départements, avec  
 28   le risque de prendre du retard dans l'entretien du patrimoine. Enfin cette baisse  
 29   de l'investissement a inévitablement de fortes répercussions sur l'économie du  
 30   pays, les collectivités locales représentant près de 60 % de l'investissement  
 31   public national.

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

40   – pour les *Régions*, cheffes de file du développement économique, les  
 41   nouveaux transferts de compétences assumées jusque-là par les

---

<sup>96</sup> Jean-René Lecerf, précité.

- 9 – dans un contexte de chômage élevé et de vieillissement de la  
10 population, les *Départements* disent subir une « double peine » car  
11 ils sont confrontés à une forte augmentation du nombre de  
12 bénéficiaires des allocations de solidarité (allocations individuelles  
13 de solidarité, revenu de solidarité active, allocation personnalisée  
14 d'autonomie), alors même que leurs ressources sont amputées.  
15 L'alourdissement de leurs dépenses fait dire à la Cour des comptes  
16 que « la situation des départements suivrait une trajectoire continue  
17 de dégradation de leur équilibre financier »<sup>97</sup>. Leurs marges de  
18 manœuvre sont de fait particulièrement étroites puisque leur  
19 pouvoir de taux se limite à la taxe foncière pour le foncier bâti et aux  
20 DMTO, qui ont le désavantage de fournir des recettes fortement  
21 cycliques. De plus, leurs dotations globales de fonctionnement sont  
22 en baisse depuis 2015, l'État ne compensant plus que partiellement  
23 les dépenses sociales, d'où un reste à charge important ;  
24 – de son côté, le *Bloc communal* est particulièrement inquiet à  
25 propos de la réforme de la taxe d'habitation qui va amputer ses  
26 ressources (la TH représente 30 % de ses recettes fiscales). C'est  
27 pourquoi les communes revendentiquent une part croissante du  
28 foncier bâti et une quote-part d'un impôt national.

29 Constraint.e.s sur leurs recettes, les élu.e.s ne sont également pas toujours  
30 maître.esse.s de leurs dépenses. Si une part des dépenses est liée aux choix  
31 propres à chaque collectivité (nombre de fonctionnaires, financement des  
32 équipements, etc.), d'autres sont contraintes<sup>98</sup>. On peut les regrouper en trois  
33 catégories :

- 34 – l'adaptation aux normes techniques décidées au niveau européen  
35 et au niveau national, comme l'accessibilité aux infrastructures  
36 publiques ou l'évolution de la masse salariale (hausse de la valeur du  
37 point d'indice, relèvement de la part patronale des cotisations  
38 vieillesse pour les fonctionnaires d'État mis.es à disposition) ;  
39 – les transferts dits « rampants », qui conduisent à supprimer des  
40 services de proximité, à en créer ou à en adapter d'autres, sans qu'il  
41 y ait une compensation financière de l'État ;

<sup>97</sup> Cour des comptes – « Les finances publiques locales », octobre 2017.

<sup>98</sup> Philippe Le Clézio, précité.

1                   – l'essor des prestations sociales à la charge des départements  
 2                   (insertion, aide sociale à l'enfance, perte d'autonomie, handicap).

3                   Au-delà de l'« effet de ciseau » entre recettes et dépenses de  
 4                   fonctionnement, l'inadéquation entre les ressources et les compétences  
 5                   renvoie plus spécifiquement aux difficultés à relier tel type de compétence à tel  
 6                   type de financement. L'existence d'interdépendances financières fortes entre  
 7                   les différents niveaux de collectivités, liée à une mutualisation croissante des  
 8                   services notamment dans le cadre des intercommunalités, conduit  
 9                   effectivement « à ne plus savoir qui paye quoi », ce qui représente une difficulté  
 10                   majeure pour les élu.e.s qui sont responsables devant leurs citoyen.ne.s, de  
 11                   l'utilisation des fonds publics.

12                   B - DE LA NÉCESSITÉ DE SIMPLIFIER LA FISCALITÉ LOCALE

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

19                   **1. Une décentralisation fiscale plus poussée**

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

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

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

3                   Un des traits marquants des réformes territoriales engagées depuis les  
 4                   grandes lois décentralisatrices de 1980 a été la montée en puissance des  
 5                   Intercommunalités et des Régions. Face aux contraintes budgétaires, la  
 6                   mutualisation des services est en effet très vite apparue comme un des  
 7                   principaux axes de rationalisation. Ainsi pour certain.e.s expert.e.s, le  
 8                   développement des EPCI représente « le véritable échelon pertinent pour  
 9                   l'avenir » et le niveau le plus adapté à l'appréhension des bassins de vie. Pour  
 10                   leur part, les Régions se sont vu doter de larges compétences notamment dans  
 11                   le domaine économique, tandis que leur nombre passait de 22 à 13, laissant  
 12                   entrevoir de possibles économies d'échelle.

13                   La mise en place d'un système où ne subsisteraient que deux échelons  
 14                   chargés de répartir les impôts et taxes locales correspondrait au prolongement  
 15                   de cette nouvelle donne : les Intercommunalités se chargerait de ventiler les  
 16                   ressources auprès des communes, alors que les Régions le feraient auprès des  
 17                   Départements. Ce changement profond nécessiterait d'accorder aux EPCI le  
 18                   statut de collectivités locales et leur faire jouer un rôle en matière de répartition  
 19                   des fonds de péréquation. Une telle organisation fait toutefois craindre à  
 20                   certain.e.s élu.e.s que les communes ne soient cantonnées dans des rôles de  
 21                   gestionnaires sans véritable pouvoir décisionnel. D'aucun.e.s jugent cette  
 22                   proposition comme « une très mauvaise idée » car elle contribuerait à « tuer la  
 23                   démocratie de proximité » au profit de grandes structures technocratiques  
 24                   comme le craint Antoine Homé<sup>99</sup>. Enfin, elle nécessiterait de faire confirmer sa  
 25                   conformité à la Constitution.

26                   **3. Une centralisation fiscale accrue**

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

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

---

<sup>99</sup> Antoine Homé, précité.

1 situation financière des collectivités locales, témoignerait des vertus d'une plus  
 2 grande centralisation.

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

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

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

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

37 Une version plus compacte de ce panier de ressources consisterait à  
 38 associer à un impôt local aisément localisable de façon à conserver un lien avec  
 39 le territoire, un impôt national sur le modèle de qui a été fait récemment pour  
 40 les régions avec la *TVA*, et une quote-part d'impôt national<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Matthieu Houser, précité.

1 Plusieurs organisations se déclarent également favorables à un panier de  
 2 ressources, en soulignant parallèlement les risques d'une trop grande  
 3 spécialisation des impôts par niveau de collectivité (en particulier le risque  
 4 budgétaire)<sup>101</sup>. Elles précisent qu'il est indispensable que les collectivités  
 5 conservent une certaine marge de manœuvre qui tienne compte de la réalité  
 6 du territoire. Elles suggèrent la mise en place d'un impôt sur le capital matériel  
 7 des entreprises (bâtiments, terrains et équipements) et pour certaines, la  
 8 création d'un impôt sur les actifs financiers de l'entreprise<sup>102</sup>.

9 **C - DE LA NÉCESSITÉ DE RECRÉER LA CONFIANCE**

10 **1. Un besoin de transparence et de lisibilité**

11 Un des principes fondamentaux du consentement à l'impôt tient à la  
 12 transparence dans son utilisation. Le citoyen.ne tient à savoir pourquoi il  
 13 paye et comment sont utilisés ses impôts. Suite aux dispositions de la loi NOTRE  
 14 sur l'accessibilité des données publiques des collectivités locales, des progrès  
 15 substantiels ont été réalisés dans la politique d'Open data mais les informations  
 16 restituées restent encore parcellaires et le plus souvent délicates  
 17 d'interprétation, ce qui conduit à recourir parfois à des expertises coûteuses.  
 18 Faute d'indicateurs facilement mobilisables et intelligibles par les citoyen.ne.s,  
 19 les élu.e.s peuvent être tenté.e.s de verser dans une communication  
 20 démagogique. Certain.e.s d'entre eux.elles attendent ainsi un  
 21 accompagnement technique renforcé des services de l'État (DGFiP, Chambres  
 22 régionales des comptes, direction générale des collectivités locales, etc.) afin de  
 23 disposer d'indicateurs pertinents et lisibles par les citoyen.ne.s.

24 **2. Un besoin d'équité et de solidarité**

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

33 L'exemple de la taxe d'habitation semble cristalliser à elle seule les griefs  
 34 qu'on peut faire à l'imposition locale car basée sur des valeurs locatives  
 35 obsolètes, elle ne tient pas compte des capacités contributives de chacun.e. Qui  
 36 plus est, les différences considérables de taux entre les communes ont alimenté  
 37 de leur côté, la défiance des contribuables. La suppression à terme de la taxe  
 38 d'habitation pour 80 % des ménages n'a fait que renforcer ce sentiment

---

<sup>101</sup> Entretien privé avec Michael Wicke pour la CGT, le 6 décembre 2017, et Jean-Marc Durand, précité.

<sup>102</sup> Jean-Marc Durand et Michael Wicke, précités.

1 d'injustice en faisant peser la totalité des efforts sur une fraction marginale de  
 2 la population, les communes pauvres voyant notamment leur base imposable  
 3 se rétrécir fortement. C'est aussi l'idée que tou.te.s les habitant.e.s d'une  
 4 commune doivent participer, même de façon minimale, au financement des  
 5 services publics locaux.

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

### 11 **3. Un besoin de concertation et de participation**

12 Afin de permettre une meilleure articulation entre le national et le local, il  
 13 existe un certain nombre de structures ayant des activités très ciblées, comme  
 14 le *Comité des Finances Locales (CFL)* ou la *Commission consultative sur*  
*15 l'évaluation des charges (CCEC)*, qui réunissent des représentant.e.s des  
 16 assemblées parlementaires, des collectivités locales (élu.e.s des régions, des  
 17 départements, des communes et de leurs groupements) et de l'État, voir même  
 18 des contribuables<sup>103</sup>.

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

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

---

<sup>103</sup> Le *Comité des Finances Locales (CFL)* a pour objet de prendre en compte les intérêts de chaque échelon de l'action publique locale, et d'obtenir ainsi un consensus quant à l'affectation des dotations de l'État aux collectivités (notamment de la DGF). Il est composé de représentants des assemblées parlementaires, des collectivités locales (élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements) et de l'État. La *Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)*, qui est une formation restreinte du Comité des finances locales (CFL) est chargé de l'évaluation et du contrôle des compensations financières allouées en contrepartie des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales et des extensions et créations de compétences impactant les collectivités territoriales.

1    **V - PRECONISATIONS**

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

17   C'est dans cet état d'esprit que nous formulons six préconisations. De  
 18   première, découlent les cinq suivantes. Elles visent globalement un seul objectif  
 19   : contribuer à la réflexion collective qui vise à se donner les moyens collectifs  
 20   pour financer les services et les politiques publiques locales dont notre pays a  
 21   absolument besoin. Elles s'inscrivent dans un contexte particulier qu'aucun.ne.-  
 22   d'entre nous n'ignore : la crainte que les réformes dont chacun.e sait  
 23   aujourd'hui qu'elles sont nécessaires, soient au mieux correctives, au pire un  
 24   simple accompagnement d'une dynamique de remodelage du territoire,  
 25   caractérisé par le déséquilibre croissant entre ses composantes. C'est pourquoi  
 26   elles sont portées par une ambition commune : proposer une voie pragmatique  
 27   mais ambitieuse, qui permette d'inscrire notre démarche, non pas dans un  
 28   optimisme béat qui s'exonérerait de toute réalité, mais bien dans le cadre d'une  
 29   action raisonnée portée avec détermination.

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

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

42   Il faut donc réformer en profondeur et de manière concertée, en  
 43   s'appuyant sur une évaluation complète et contradictoire du système actuel,

1 seule à même de produire une appréciation partagée. C'est sur cette base et  
 2 sans retard, que pourra être co-élaboré un nouveau cadre avec l'ensemble des  
 3 acteur.ice.s. Un cadre rénové, plus efficace car prenant mieux en compte les  
 4 nouvelles réalités géographiques et sociales des ressources fiscales, mais aussi  
 5 plus efficient car permettant une répartition plus juste des recettes fiscales  
 6 entre les différents territoires. Enfin, mais accepté car plus lisible et plus  
 7 compréhensible pour les habitant.e.s et les entreprises.

8 C'est pourquoi :

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

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

### 23 **Préconisation 2 : Simplifier et clarifier l'architecture du système**

24 L'imbrication des impôts dits « nationaux » et « locaux » est aujourd'hui  
 25 telle que la réforme de la fiscalité locale est indissociable de celle à mener sur la  
 26 fiscalité nationale. Elle rend plus complexe la compréhension du système, en  
 27 particulier pour le la contribuable et diminue de fait l'autonomie fiscale des  
 28 collectivités locales. Ainsi, la responsabilité républicaine des élu.e.s locaux.ales  
 29 qui s'est longtemps incarnée dans le lien établi entre un programme choisi par  
 30 les citoyen.ne.s et son financement assumé par la levée de l'impôt, s'est dans  
 31 les faits déplacée vers la capacité à porter un projet qui intègre dès sa  
 32 conception, le montant de recettes fiscales déjà connu. Cette réalité s'est  
 33 d'autant plus accentuée que les élu.e.s, toutes obéances politiques  
 34 confondues, confronté.e.s aux difficultés sociales et économiques difficiles  
 35 auxquelles fait face leur population, s'engagent très majoritairement à ne pas  
 36 augmenter les taux d'imposition durant leur mandat. Dans ce cadre, la notion  
 37 d'autonomie fiscale des collectivités locales ne semble pas d'actualité tant le  
 38 pouvoir de décision des élu.e.s locaux.ales en la matière est faible. L'enjeu des  
 39 débats actuels est donc davantage celui du renforcement de l'autonomie  
 40 d'action des collectivités locale, que celui du maintien d'une autonomie fiscale  
 41 devenue quasi-inexistante. L'enjeu des débats actuels est donc plus dans le  
 42 renforcement. Pour cela, la mutualisation des moyens est essentielle.  
 43 Lorsqu'elle est pensée en fonction des compétences à assumer, et en prenant

1 en compte les spécificités géographiques et socio-économiques du territoire  
 2 concerné, elle peut être un véritable vecteur de renforcement de l'efficacité et  
 3 donc d'optimisation des services et des politiques publiques.

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

8 C'est pourquoi :

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

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

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

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

40 C'est pourquoi :

41 *Le CESE préconise d'affecter aux collectivités locales, en fonction de leurs  
 42 principales compétences, une part de la collecte d'impôts nationaux dits  
 43 dynamiques. Il propose que soient étudiées les bases élargissant la composition*

1      *de leur panier fiscal. Parmi les pistes possibles, le CESE propose les affectations*  
 2      *suivantes :*

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

3  
 4      **Dissensus :**

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

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

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

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

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

26     Depuis plusieurs décennies, les inégalités entre territoires se creusent. La  
 27     concentration urbaine, l'émergence de métropoles, accélèrent cette situation  
 28     en concentrant les richesses, le potentiel fiscal mais aussi les services publics  
 29     d'éducation, de formation, de santé... En plus d'être inacceptable, la fracture  
 30     entre les territoires et notamment entre la ruralité et le monde urbain, fait peser  
 31     un réel danger sur l'équilibre sociétal et démocratique de la République. Pour  
 32     remédier à cela l'État a mis en place une multitude de dispositifs de péréquation  
 33     qui régulent en amont l'affectation aux collectivités d'un certain nombre de  
 34     dotations par l'État (péréquation verticale), ou en aval en faisant contribuer  
 35     certaines collectivités plus favorisées au profit d'autres plus fragiles ou plus  
 36     vertueuses (péréquation horizontale). A plusieurs égards, ces dispositifs visent à  
 37     pallier la sur-représentation du facteur démographique qui, directement ou

1 indirectement, commande cette répartition, alors que d'autres facteurs  
 2 pourraient être également pris en compte (par exemple, la fourniture de  
 3 services environnementaux par les territoires ruraux). Demain, l'affectation  
 4 d'une part d'impôts nationaux aux collectivités, et la diminution du nombre de  
 5 strates de collectivités ayant la responsabilité de lever l'impôt, rendraient  
 6 nécessaire une révision du système de péréquation actuelle. Cette réforme  
 7 offrirait également l'occasion de mesurer l'efficacité des dispositifs actuels et  
 8 d'intégrer, dans un double objectif de meilleure gestion et de transparence, des  
 9 procédures d'évaluation permanente.

10 C'est pourquoi :

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

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

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

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

39 C'est pourquoi :

40 *Le CESE préconise d'élargir le rôle de la Conférence Nationale des  
 41 territoires au dialogue sur la répartition des recettes fiscales. Elle aurait la charge  
 42 d'arrêter d'un accord triennal révisable annuellement dans la limite d'une  
 43 fourchette d'évolution fixée pour la durée de l'accord, et d'examiner la mesure*

1    *dans laquelle des critères sociaux et environnementaux pourraient être mieux  
2    pris en compte. Des représentant.e.s du CESE, Chambre du dialogue civil,  
3    compléteraient utilement la composition actuelle de la CNT. Le Conseil pourrait  
4    accueillir cette conférence et en assurer le secrétariat.*

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

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

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

35    C'est pourquoi :

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

1    *données nécessaires à sa bonne compréhension de la fiscalité locale et de son*  
2    *utilisation.*

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

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18

19

## ANNEXES

20



1        ANNEXE 1 : COMPOSITION DE LA SECTION DE L'ECONOMIE ET DES  
2        FINANCES

3            ✓ Présidente : Hélène FAUVEL

4            ✓ Vice-présidents : Pierre-Antoine GAILLY, Daniel KELLER

5

6            ▪ **Agriculture**

7            ✓ Daniel ÉPRON

8            ✓ Robert VERGER

9

10            ▪ **Artisanat**

11            ✓ Catherine FOUCHER

12            ✓ Christel TEYSSEDRE

13

14            ▪ **Associations**

15            ✓ Jean-Karl DESCHAMPS

16

17            ▪ **CFDT**

18            ✓ Patricia BLANCARD

19            ✓ Thierry CADART

20            ✓ Philippe MUSSOT

21

22            ▪ **CFE-CGC**

23            ✓ Véronique BIARNAIX-ROCHE

24

25            ▪ **CFTC**

26            ✓ Joseph THOUVENEL

27

28            ▪ **CGT**

- 1       ✓ Benoît GARCIA  
2       ✓ David MEYER  
3  
4       ▪ **CGT-FO**  
5       ✓ Hélène FAUVEL  
6       ✓ Serge LOGAGNOA  
7  
8       ▪ **Coopération**  
9       ✓ Véronique BLIN  
10  
11      ▪ **Entreprises**  
12      ✓ Anne-Marie COUDERC  
13      ✓ Éva ESCANDON  
14      ✓ Pierre-Antoine GAILLY  
15      ✓ Didier GARDINAL  
16  
17      ▪ **Environnement et nature**  
18      ✓ Hervé LE BOULER-LE QUILLIEC  
19  
20      ▪ **Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**  
21      ✓ Antoine DULIN  
22  
23      ▪ **Outre-mer**  
24      ✓ Philippe EDMOND-MARIETTE  
25  
26      ▪ **Personnalités qualifiées**  
27      ✓ Frédéric BOCCARA  
28      ✓ Guillaume DUVAL

- 1       ✓ Jean GROSSET
- 2       ✓ Daniel KELLER
- 3
- 4       ■ **Professions libérales**
- 5       ✓ Pierre LAFONT
- 6       ✓ Daniel-Julien NOËL
- 7
- 8       ■ **UNAF**
- 9       ✓ Patrick CHRÉTIEN
- 10
- 11
- 12
- 13       ■ **Personnalités associées**
- 14       ✓ Jean-Paul BACQUET
- 15       ✓ Roland BERTHILIER
- 16       ✓ Catherine BARBAROUX
- 17       ✓ Bénédict DONNELLY
- 18       ✓ Patrick FORGEAU
- 19       ✓ Françoise VILAIN
- 20

- 1 ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES SUCCESSIVEMENT

2 ✓ Alain TRANNOY  
3     *directeur d'études EHSS*

4 ✓ Thomas ROUGIER  
5     *secrétaire général de l'Observatoire des finances et de la gestion*  
6     *publique locale*

7 ✓ Jean-René LECERF  
8     *président de la commission des finances locales de l'ADF*

9 ✓ Thierry CARCENAC  
10     *président du département du Tarn*

11 ✓ Thomas LESUEUR  
12     *délégué de l'Institut Thomas MORE*

13 ✓ Stanislas BOUTMY,  
14     *directeur Investissements publics d'ACOFI*

15 ✓ Eudes BAUFRETON  
16     *directeur général des Contribuables Associés*

17 ✓ François LAINEE  
18     *spécialiste en collectivités et finances locales*

19 ✓ Etienne BLANC  
20     *premier vice-président de la région Auvergne-Rhône-Alpes*

21 ✓ Philippe BONNECARRERE  
22     *sénateur du Tarn, ex-président de la communauté de communes de*  
23     *l'Albigeois*

24 ✓ Chloé MATHIEU  
25     *responsable des relations avec le Parlement chez France Urbaine*

26 ✓ Denis BADRE  
27     *vice-président du Grand Paris Seine Ouest et vice-président de la*  
28     *commission des finances de FRANCE URBAINE*

29 ✓ Franck CLAEYS  
30     *directeur des finances locales*

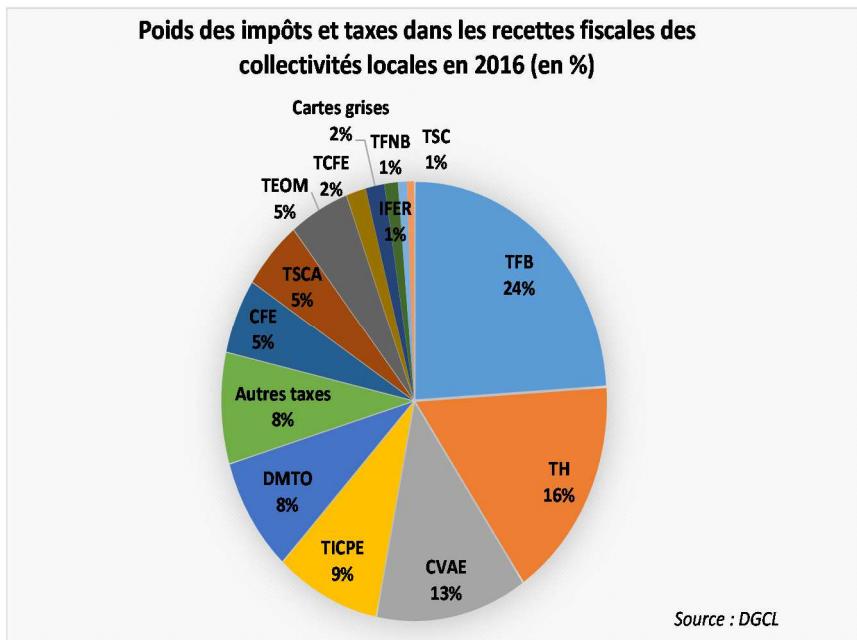
31 ✓ Laurence TARTOUR  
32     *conseillère finances locales*

33 ✓ Isabelle CHATRY  
34     *analyste au du département gouvernance et développement*  
35     *territorial à l'OCDE*

36 ✓ Cédric MUSSO  
37     *UFC QUE CHOISIR*

- 1       ✓ Frédéric MOTTE  
2                    *président régional du MEDEF*  
3       ✓ Bénédicte CARON  
4                    *vice-présidente en charge de l'économie à la CPME*  
5       ✓ Caroline DELGA  
6                    *présidente de la région Occitanie-Pyrénées-Méditerranée*  
7       ✓ Mathieu HOUSER  
8                    *docteur en droit public, spécialisé en finances locales*  
9       ✓ Audran LE BARON  
10                   *chef du service de la gestion fiscale de la DGFIP*  
11       ✓ Nathalie BICARD  
12                   *cheffe du service des collectivités locales de la DGFIP*  
13       ✓ Jean-Marc DURAND  
14                   *Fondation Gabriel Péri*  
15       ✓ Charles Eric LEMAIGEN  
16                   *premier vice-président de l'ADCF*  
17       ✓ Philippe LE CLEZIO  
18                   *secrétaire confédéral CFDT en charge de la fiscalité et du financement*  
19                   *de la protection sociale*  
20       ✓ Michael WICKE  
21                   *expert de la CGT*  
22       ✓ Antoine HOME  
23                   *maire de Wittenheim (association de maires de France)*  
24       ✓ Alain RICHARD, *sénateur du Val d'Oise*  
25       ✓ et Dominique BUR, *préfet de région honoraire chargés de la mission*  
26                   *préparatoire « pacte financier état/collectivités »*  
27       ✓ Gilles CARREZ  
28                   *député, maire du Perreux sur Marne*  
29       ✓ Georges PATIENT  
30                   *sénateur de la Guyane.*  
31

## 1 ANNEXE 3 : LES PRINCIPAUX IMPOTS ET TAXES LOCALES



2  
3 La **taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)** est un impôt direct  
4 perçu par toutes les collectivités jusqu'en 2011, puis par les seuls départements  
5 (ils perçoivent 53 % de son produit) et secteurs communaux et EPCI à fiscalité  
6 propre unique (47 %). Elle est due par le la propriétaire de l'immeuble au 1<sup>er</sup>  
7 janvier de l'année d'imposition. Elle est assise sur la valeur locative cadastrale  
8 de la propriété, diminuée d'un abattement forfaitaire de 50 %.

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

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

- 15 – la CVAE est un impôt assis sur la valeur ajoutée des entreprises,  
16 partagé entre les collectivités locales (24 % pour le bloc communal,  
17 49 % pour les départements, 25 % pour les régions). Le taux de la  
18 cotisation est fixé par l'État à 1,5 % ;  
19 – la CFE, assise sur les valeurs locatives des propriétés bâties et non  
20 bâties, est un impôt destiné, communes et aux groupements à  
21 fiscalité propre. Elle est calculée par application à la base imposable,  
22 d'un taux voté par la collectivité.

23 La **taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)** est une taxe  
24 locale destinée à financer la collecte des déchets ménagers et assimilés, assise

1 sur les valeurs locatives. Il s'agit d'une taxe locale facultative, payée en principe  
 2 par le.la propriétaire du logement, mise en place par une commune ou un  
 3 groupement (syndicat ou EPCI). La collectivité peut néanmoins préférer  
 4 recourir à l'enlèvement des ordures ménagères avec le budget général ou avec  
 5 la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), calculée en  
 6 fonction de la quantité de déchets et du nombre de personnes censées occuper  
 7 le logement. Toutefois, le gouvernement entend instaurer une TEOM incitative  
 8 qui serait plus en rapport avec les quantités de déchets produites.

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

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

30 La **taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)** est en vigueur depuis le  
 31 1er janvier 2011. Elle émane de la TCA (taxe sur les conventions d'assurance)  
 32 mais à la différence de cette dernière qui concerne les contrats classiques des  
 33 mutuelles et assurances santé, elle s'applique aux contrats d'assurance maladie  
 34 complémentaire dits « solidaires et responsables ». La TSCA est perçue sur le  
 35 montant des sommes stipulées au profit de l'assureur.e (primes, majorations de  
 36 primes), augmentée de tous les accessoires dont celui.elle-ci bénéficie  
 37 directement ou indirectement du fait de l'assuré.e. Son taux initial de 3,5 % a  
 38 été augmenté à 7 % par la loi de finances rectificative de 2011.

39 La **taxe sur les cartes grises** est un impôt indirect local perçu au profit  
 40 des régions. Elle doit être acquittée par tout acquéreur.euse d'un véhicule  
 41 terrestre à moteur soumis à obligation d'immatriculation, ce qui signifie que  
 42 même les collectivités publiques doivent la payer dès lors qu'elles demandent  
 43 la délivrance d'un certificat d'immatriculation pour un véhicule. Cependant,  
 44 aucune taxe n'est due au titre de la délivrance des certificats d'immatriculation

1 des cyclomoteurs à deux roues et des cyclomoteurs à trois roues non carrossés.  
2 Le taux de la taxe sur les certificats d'immatriculation (historiquement appelés  
3 « carte grise ») est fonction de la puissance fiscale du véhicule. Des taux réduits  
4 sont applicables à certaines catégories de véhicules (véhicule utilitaire d'un  
5 poids total autorisé en charge supérieur à 3,5 tonnes, tracteur non agricole,  
6 motocyclette, véhicules de plus de dix ans) et des exonérations s'appliquent  
7 également dans certains cas (véhicules propres, etc.).

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

## 1        ANNEXE 4 : LES GRANDES ETAPES DE LA DECENTRALISATION

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

5        La décentralisation est le « *processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui* » afin notamment de rapprocher la décision des citoyen.ne.s<sup>104</sup>.

9        La décentralisation dans la conception française, s'accompagne de la déconcentration, mouvement qui lui est étroitement lié et qui traduit l'évolution des relations de l'État avec les territoires. La déconcentration est le « *processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à implanter dans des circonscriptions locales administratives des autorités administratives représentant l'État* (préfectures de département et de région, sous-préfectures, rectorat...). *Ces autorités sont dépourvues de toute autonomie et de la personnalité morale* »<sup>105</sup>.

17        **1. Une émergence progressive avant 1982**

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

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

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

- 29        – instauration d'un cadre juridique uniforme par la Révolution et ses suites, avec de 1789 à 1830, la recherche d'un équilibre entre d'une part, le souhait d'accorder une autonomie relative aux villes et aux bourgs, et d'autre part, la volonté de créer des cadres permettant une administration rationnelle et une application uniforme des lois ;
- 34        – émergence progressive et difficile de la démocratie locale entre 1830 et la Seconde Guerre mondiale, l'organe délibérant de la commune étant élu dès 1789 et celui du département en 1833, ainsi

<sup>104</sup> Cette partie s'appuie sur Michel Verpeaux et Laetitia Janicot *Droit des collectivités territoriales* (2017), sur la notice « Histoire des collectivités territoriales » de Michel Verpeaux, in *Les collectivités territoriales*, ouvrage coordonné par Maryvonne Bonnard, la Documentation française (2009) p. 5 à 19, ainsi que sur Pascal Leprêtre, *Les collectivités territoriales* (2016).

<sup>105</sup> Vie publique : Direction de l'information légale et administrative, *Les collectivités territoriales : qu'est-ce que la déconcentration ?* .

1 que la reconnaissance d'une clause de compétence générale pour  
 2 les affaires respectives les concernant intervenant pour la commune  
 3 par la loi du 5 avril 1884, et pour le département, par le décret-loi du  
 4 5 novembre 1926 ;  
 5 – remise en cause, de 1940 à 1944 par le Régime de Vichy, du principe  
 6 d'élection des autorités décentralisées et création par la loi du 19  
 7 avril 1941, de six préfets régionaux dotés de pouvoirs de police et en  
 8 matière économique ;  
 9 – volonté réformatrice et hésitations entre 1944 et 1981, les  
 10 Constitutions de 1946 et de 1958 reconnaissant la commune, le  
 11 département et les territoires d'Outre-mer comme collectivités  
 12 territoriales et le principe de leur libre administration par des  
 13 conseils élus au suffrage universel, mais le projet de régionalisation  
 14 et de réforme du Sénat est repoussé lors du référendum de 1969  
 15 initié par le général de Gaulle, avant que la **loi du 5 juillet 1972 crée**  
 16 **les régions sous forme d'établissements publics régionaux** ;

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

21 Les origines des collectivités territoriales actuelles et leur périmètre  
 22 géographique sont en effet, dans la plupart des cas, anciens : ainsi, les lois du  
 23 14 décembre et du 22 décembre 1789 déjà citées ont créé respectivement  
 24 44 000 communes et 83 départements, qui dans leur très grande majorité,  
 25 existent toujours. Les régions sont de création plus récente : le décret du 30 juin  
 26 1955 prescrivant l'établissement de programmes d'action régionale dans le  
 27 cadre du IIIème plan, un arrêté interministériel du 28 octobre 1956 met en place  
 28 22 régions de programme, nombre ramené à 21 par la création de la région  
 29 Rhône-Alpes ; la loi du 5 juillet 1972 les a ensuite transformées en  
 30 établissements publics régionaux mais leur découpage, opéré en prenant en  
 31 compte celui des départements, est demeuré identique jusqu'au 01/01/2016.

## 32 **2. Renouveau et amplification de la décentralisation depuis 1982**

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

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

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

4        **La loi n°82-263 du 2 mars 1982** relative aux droits et libertés des  
 5        communes, des départements et des régions, fait de la région une collectivité  
 6        territoriale et supprime la tutelle du de la préfet.ète, remplacée par un contrôle  
 7        *a posteriori* des actes des collectivités territoriales. Elle permet au conseil  
 8        général d'élire son exécutif, le la président.e du conseil général. Elle dispose que  
 9        les collectivités territoriales règlent par leurs délibérations les affaires relevant  
 10       de leur compétence (clause de compétence générale). Elle annonce que « *des*  
 11       *lois détermineront la répartition des ressources publiques résultant des*  
 12       *nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts de crédits de l'État aux*  
 13       *collectivités territoriales* ».

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

19       **La loi n°84-53 du 26 janvier 1984** instaure le statut de la fonction  
 20       publique territoriale. La première élection au suffrage universel direct des  
 21       conseiller.ère.s régionaux.ales intervient en 1986.

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

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

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

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

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

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

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

8                   **2003-2004** : sous la présidence de Jacques Chirac, le Premier ministre  
 9 **Jean-Pierre Raffarin engage une nouvelle réforme de la décentralisation,**  
 10 **parfois qualifiée d'« Acte II de la décentralisation ».**

11                   **La révision constitutionnelle du 28 mars 2003** introduit dans l'article  
 12 1er de la Constitution, la notion de décentralisation : « **la France est une**  
 13 **république indivisible (...). Son organisation est décentralisée** ». Elle instaure  
 14 un référendum décisionnel local. Elle reconnaît pour les collectivités  
 15 territoriales un droit à l'expérimentation et une **autonomie financière**, assortie  
 16 des dispositions suivantes (art.7) : « *Les collectivités territoriales bénéficient des*  
 17 *ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par*  
 18 *la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute*  
 19 *nature. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites*  
 20 *qu'elle détermine. Les recettes fiscales et autres ressources propres des*  
 21 *collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités,*  
 22 *une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Tout transfert de*  
 23 *compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de*  
 24 *l'attribution de ressources équivalentes à leur exercice. Toute création ou*  
 25 *extension des compétences ayant pour conséquence d'augmenter les*  
 26 *dépenses des collectivités est accompagnée de ressources déterminées par la*  
 27 *loi. La Loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité*  
 28 *entre les collectivités territoriales* ».

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

37                   **La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010** de réforme des collectivités  
 38 territoriales, crée les communes nouvelles (pour inciter à des fusions de  
 39 communes) et les métropoles, prévoit l'élection au suffrage universel direct en  
 40 2014 des conseiller.ère.s des communes dans les EPCI, en même temps que  
 41 celle des conseiller.ère.s municipaux/ales. Elle vise à obliger chaque commune  
 42 à adhérer à un EPCI. Elle ouvre la faculté de fusionner à des régions ou  
 43 départements. Elle prévoyait l'élection d'un élu commun, le la conseiller.ère

1 territoria.le, siégeant à la fois au conseil général et au conseil régional, et  
2 supprimait la clause de compétence générale pour ces deux niveaux de  
3 collectivités.

4 **3. Évolutions depuis 2013 en matière de décentralisation**

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

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

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

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

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

23 **La loi n°2015-991 du 7 août 2015** portant nouvelle organisation  
24 territoriale de la République (dite « loi NOTRe »), **supprime la clause générale**  
25 **de compétence pour les départements et les régions**, opère une  
26 redistribution des compétences entre intercommunalités, départements et  
27 régions, qui notamment renforce le rôle de la région en matière de  
28 développement économique et d'aménagement du territoire, et relève le seuil  
29 démographique de constitution des EPCI à fiscalité propre (au moins  
30 15 000 habitant.e.s sauf exception définie dans la loi).

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

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

## 1        ANNEXE 5 : GLOSSAIRE

2		
3		
4	APA	Allocation personnalisée d'autonomie,
5	APU	Administration publique,
6	APUL	Administration publique locale
7	ASSO	Administration de sécurité sociale,
8		
9	CCEC	Commission consultative sur l'évaluation des charges
10	CA	Communauté d'agglomération,
11	CC	Communauté de communes,
12	CET	Cotisation économique territoriale,
13	CFE	Cotisation foncière des entreprises,
14	CFL	Comité des Finances Locales
15	COM	Collectivités d'outre-mer
16	CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
17		
18	CSG	Contribution sociale généralisée,
19	CU	Communauté urbaine
20	CVAE	Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises,
21	DGF	Dotation globale de fonctionnement,
22	DMTO	Droits de mutation à titre onéreux,
23	DOM	Départements d'outre-mer,
24	DROM	Départements et régions d'Outre-Mer,
25	DSU	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale,
26		
27	EPCI	Établissement public de coopération intercommunale,
28		
29	EPT	Établissement public territorial,
30		
31	FDPTP	Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle,
32		
33	FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
34		
35	FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée,
36		

1	FMDI	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion,
2	FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France,
3		
4		
5		
6	IFER	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux,
7		
8	MGP	Métropole du Grand Paris
9		
10	ODAC	Organisme divers d'administration centrale,
11	ODAL	Organisme divers d'administration locale,
12	ODASS	Organisme dépendant des assurances sociales,
13		
14	PCH	Prestation de compensation du handicap,
15	PLU	Plan local d'urbanisme,
16		
17	REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (redevance facultative),
18		
19	RSA	Revenu de solidarité active,
20		
21	SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle,
22	SCoT	Schéma de cohérence territoriale,
23	SIVOM	Syndicats intercommunaux à vocation multiple
24	SRADDET	Schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
25		
26	SRDEII	Schéma de développement économique d'innovation et d'internationalisation,
27		
28		
29	TFNB	Taxe foncière additionnelle sur les propriétés non bâties,
30		
31	TASCOM	Taxe les surfaces commerciales,
32	TCI	Taxe sur les certificats d'immatriculation,
33	TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères,
34	TFB	Taxe foncière sur les propriétés bâties,
35	TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties,
36	TCFE	Taxe sur la consommation finale d'électricité,
37	TH	Taxe d'habitation,

1	THLV	Taxe d'habitation des logements vacants
2	TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques,
4	TIPP	Taxe indirecte sur les produits pétroliers,
5	TSC	Taxe spéciale sur la consommation (DOM),
6	TSCA	Taxe sur les conventions d'assurance,
7		
8	VLP	Valeur locative d'un local professionnel.
9		
10		
11		Loi NOTRe : loi relative à la nouvelle organisation des territoires de la République
13		
14		Loi MAPTAM : loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
15		

## ANNEXE 6 : TABLE DES ILLUSTRATIONS

Graphique 1 : Répartition des ressources des collectivités locales en 2016.....	9
(en %) .....	9
Graphique 2 : Évolution des recettes fiscales des collectivités locales (2011=100).....	10
Graphique 3 : Évolution des principales recettes fiscales des collectivités locales (en milliards) .....	11
Graphique 4 : Évolution des recettes, des dépenses et de l'autofinancement des collectivités locales (valeurs en milliards) .....	12
Graphique 5 : Part des dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette) dans les dépenses totales des collectivités locales (en%) .....	14
Encadré 1 : .....	17
Tableau 1 : Répartition des impôts et taxes perçues par les collectivités locales sans retirer les dégrèvements en 2016 (en milliards d'euros et en %).....	18
Graphique 6 : Nature des recettes de fonctionnement par titre de collectivités locales (en milliards d'euros et en (%)).....	21
Graphique 7 : dépenses des gouvernements régionaux (en% du PIB, 2012)...	23
Graphique 8 : Part des ressources autonomes et des recettes fiscales dans le total des recettes locales (en %).....	24
Graphique 9 : Structure des recettes des collectivités locales en 2015 (en %).25	25
Tableau 2 : Répartition des dégrèvements et des compensations par types d'impôts en 2016 (en milliards et en %).....	28
Graphique 9 : Évolution des compensations et des dégrèvements (en millions d'euros).....	29
Tableau 3 : Masses financières consacrées à la péréquation verticale et horizontale en 2016 (en millions d'euros et en %).....	32
Graphique 10 : Évolution des montants consacrés à la péréquation verticale et horizontale (en millions d'euros) .....	33
Graphique 11 : Distinction entre autonomie fiscale et autonomie financière .....	35
Graphique 12 : Part des impôts locaux dans les recettes totales des collectivités locales (en %) .....	38
Encadré 2 .....	39
Tableau 4 : Répartition des dépenses publiques de l'État et des administrations publiques locales (APUL) par fonctions en 2016.....	53
Tableau 5 : Répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État.....	54
Graphique 13 : Répartition de la fiscalité locale des entreprises selon la nature des taxes en 2016 (en %).....	61