

**SYNTHESE DE L'AVIS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL  
« FISCALITE ET FINANCES PUBLIQUES LOCALES : A LA RECHERCHE D'UNE  
NOUVELLE DONNE », COMPLETEE PAR UNE SYNTHESE  
DES PROPOSITIONS DE L'AMF, DE L'ADF ET DE L'ARF  
POUR UNE MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE DE CETTE NOUVELLE DONNE**

▪ Les présidents de l'**Assemblée des Départements de France (ADF)**, de l'**Association des Régions de France (ARF)** et de l'**Association des Maires de France (AMF)**, ont sollicité, le 10 avril 2006, le **Conseil Economique et Social (CES)**, afin qu'il analyse la **situation** actuelle de la **fiscalité locale** et effectue des **propositions de réforme**. Ils avaient fixé les **objectifs** de cette réforme :

- assurer des **ressources fiscales pérennes**, en correspondance avec l'évolution des compétences et des besoins,
- garantir aux collectivités une **réelle autonomie fiscale**,
- définir un **juste équilibre** entre **dotations** et **ressources propres**,
- être **lisible**, tant par les **élus** que par les **contribuables**.

Ils avaient proposé l'exploration de plusieurs **pistes** :

- la **modernisation des assiettes**, impliquant à la fois la rénovation des bases actuelles et la prise en compte des nouvelles activités économiques,
- la **spécialisation des impôts** par type de collectivités (sur chaque impôt, ne pourrait s'exercer qu'un seul pouvoir fiscal, mais chaque collectivité disposerait de plusieurs types d'impôts),
- la **répartition d'impôts nationaux** entre l'Etat et les collectivités,
- la recherche de **nouveaux outils fiscaux** en lien avec les **compétences** principales de chaque niveau de collectivité,
- la recherche d'une meilleure équité par la **péréquation**.

▪ Le 11 décembre 2006, M. Philippe VALLETOUX a présenté, au nom de la section des finances du CES, un **avis** sur le thème « **Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne** », le rapport correspondant étant soumis au **vote** du CES le 13 décembre.

C'est une **synthèse** de cet **avis**, approuvé le 13 décembre par le **CES**, qui est ici présentée.

Après un constat sur la **situation financière** des collectivités locales, considérée comme globalement satisfaisante, et sur la **fiscalité**, devenue totalement **illisible**, l'avis préconise notamment une **répartition différente** des **impôts locaux actuels** (globalement en diminution), ainsi que la **création d'impôts nouveaux** (sur les ménages et les entreprises, au bénéfice des départements et des régions).

Il propose également de **nouvelles formes de péréquation**, ainsi que d'**autres règles de gouvernance**, que ce soit pour les **relations financières Etat-collectivités locales** ou pour les **décisions fiscales**. Il envisage par exemple, à titre d'**expérimentation**, des processus de **mutualisation financière et/ou fiscale**.

Enfin, il estime que les organisations représentatives des collectivités territoriales doivent ajouter à leur action :

- une prise de **responsabilité** dans les **arbitrages** à rendre,
- une capacité renforcée de pédagogie sur les **positions** prises et les **décisions** acceptées.

▪ Les **pistes** proposées par le **CES** ont été **approfondies** au cours de l'année 2007 par un groupe de travail commun à l'**ADF**, l'**ARF** et l'**AMF**. Elles ont présenté un rapport détaillant les principes qui doivent permettre de refonder un système fiscal « à bout de souffle ».

Au moment même où le gouvernement a annoncé, dans le cadre de la Conférence nationale des exécutifs locaux, l'ouverture d'une réforme de la fiscalité locale, les trois présidents d'associations d'élus entendent être porteurs de propositions précises. Ils recommandent notamment un acte politique et symbolique fondateur, l'adoption d'une loi organique sur les finances locales, assortie le cas échéant d'une modification de la Constitution, afin de :

- définir précisément les ressources propres et les conditions de leur préservation,
- conférer à l'autonomie fiscale une assise plus solide et plus durable,
- refonder les instances de gouvernance des finances publiques,
- permettre aux collectivités de saisir le juge constitutionnel, pour que celui-ci puisse se prononcer sur le respect des principes de libre administration, d'autonomie financière et fiscale, et de péréquation.

C'est dans ce nouveau cadre que pourraient être respectés, à prélèvements obligatoires constants tant pour les ménages que les entreprises, les principes d'une nouvelle architecture fondée sur :

- la fin de la prise en charge par l'Etat de la fiscalité locale sous forme de dégrèvements,
- l'affectation à chaque collectivité locale d'un « panier d'impôts », cohérent avec ses compétences, dynamique, pouvant être constitué d'une part d'impôt d'Etat,
- le renforcement de la péréquation.

La clarification des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales est aujourd'hui une nécessité. Elle ne pourra pas se faire sans l'étroite association de ces dernières à la mise en œuvre de ces réformes.

▪ *L'essentiel des propositions de l'ADF, de l'ARF et de l'AMF sont ici présentées dans des cadres grisés*

## SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>LE CONSTAT : UNE SITUATION FINANCIERE GLOBALEMENT SATISFAISANTE ET UNE FISCALITE ILLISIBLE .....</b>                | <b>3</b>  |
| <b>LES CONTOURS DE LA « NOUVELLE DONNE » .....</b>   | <b>3</b>  |
| les données de base .....  | 3         |
| vers une nouvelle donne fiscale : moins d'Etat, plus de responsabilités .....  | 4         |
| les éléments constitutifs de la nouvelle donne .....   | 4         |
| la 5 <sup>ème</sup> « vieille » : le foncier bâti « entreprises » .....  | 4         |
| les transferts d'impôts entre niveaux de collectivités .....   | 4         |
| les autres impôts traditionnels .....  | 4         |
| les impôts récents .....   | 5         |
| les nouveaux impôts (partagés ou non) .....  | 5         |
| les effets de la nouvelle donne .....  | 6         |
| <b>PREPARER LES TRANSITIONS .....</b>  | <b>5</b>  |
| moderniser enfin les bases des « futures 5 vieilles » .....  | 5         |
| assurer un partage concerté de certains impôts nationaux .....   | 9         |
| esquisser les mesures transitoires indispensables pour les collectivités territoriales et pour les contribuables ..... | 9         |
| faire de la péréquation un élément constitutif de la nouvelle donne .....  | 9         |
| <b>ASSURER LA PERENNITE DE LA NOUVELLE DONNE .....</b>   | <b>12</b> |
| envisager les modalités du retour à l'impôt de l'ensemble des citoyens .....   | 12        |
| permettre les adaptations visant à améliorer la gouvernance fiscale .....  | 13        |
| la complexe et obscure relation financière Etat-collectivités locales .....  | 13        |
| le dispositif des décisions fiscales est-il pertinent ? .....  | 13        |
| des débats budgétaires peu éclairants .....  | 14        |
| les propositions pour fixer des taux d'imposition concordant davantage avec les besoins réels .....                    | 14        |
| envisager les expérimentations de mutualisation financière et fiscale .....  | 14        |
| expertise, débat, propositions, évaluation : qui ? .....   | 14        |
| <b>QUEL DEVENIR POUR LA NOUVELLE DONNE ? .....</b>   | <b>15</b> |
| une nouvelle relation financière entre les acteurs publics .....   | 15        |
| de nouvelles responsabilités pour les représentants des collectivités territoriales .....                              | 15        |
| une nouvelle régulation pour les finances publiques locales .....  | 16        |

- L'**ambition** du rapport du Conseil économique et social n'est **pas** d'énoncer **LA solution**, mais de livrer au **débat** les **contours** d'un **processus fiable**, après qu'il ait reçu les **amendements** certainement nécessaires pour en faire un **projet** qui pourra être **partagé par tous**.

#### LE CONSTAT : UNE SITUATION FINANCIERE GLOBALEMENT SATISFAISANTE ET UNE FISCALITE ILLISIBLE

- La **situation financière** des collectivités territoriales est, **globalement** et sur **longue période**, **satisfaisante**, malgré une **augmentation permanente** de leurs **budgets** et malgré de **grandes inégalités** de **situations individuelles**.
- Le **prélèvement fiscal** des **collectivités territoriales** a vu sa part **augmenter** dans le total des **prélèvements obligatoires** (en **2005**, **51,5 %** des **44 %** du **PIB**), sans que cette situation ait dégradé, sur longue période (1982-2005), le poids total des **prélèvements Etat + collectivités territoriales**.
- Les collectivités territoriales ont mené des **politiques soutenues** en matière d'**investissement** (**70 %** de l'**investissement public**), **sans** pour autant accentuer leur **endettement** (**dette totale** au 1<sup>er</sup> janvier 2006 : **107 milliards d'euros**, niveau **équivalent** à celui de **1996**).
- L'**Etat** est venu, au fil des ans, **atténuer** la **charge** de telle ou telle catégorie de **contribuables locaux** (voire même s'y substituer purement et simplement).

➔ **Le système s'est complexifié année après année, pour devenir totalement illisible, tant pour ceux qui payent l'impôt local que pour ceux qui le votent.**

#### LES CONTOURS DE LA « NOUVELLE DONNE »

##### LES DONNEES DE BASE

- La **nouvelle donne** doit s'établir d'abord dans le **cadre global** de la **répartition actuelle** des **budgets locaux** et de leur **financement**. Des analyses, il ressort que :
  - dans les **ressources propres** du **secteur local** (**167 milliards d'euros**), une **part essentielle** (**129,5 milliards d'euros**) est constituée :
    - . par des **produits fiscaux** (**90,5 milliards d'euros**),
    - . et par des **dotations de fonctionnement** provenant de l'**Etat** (**39 milliards d'euros**).
  - dans les **produits fiscaux** du **secteur local**, une **part essentielle** (**76,9 milliards d'euros**) est constituée d'**impôts partagés** entre **au moins 2 niveaux de collectivités**,
  - l'**Etat** en prend en charge, par des **mécanismes divers et complexes**, une **part importante** (**13,6 milliards d'euros**)
  - la **contribution fiscale** respective des **ménages** et des **entreprises** au **budget** de l'**Etat** et des **collectivités territoriales** est de **56 %** et de **44 %**.

*La lecture du rapport a permis aux trois associations de préciser les **préalables nécessaires à la réforme** :*

- 1) **assurer aux collectivités territoriales des ressources au moins équivalentes,**
- 2) **restaurer l'autonomie fiscale,**
- 3) **réformer à prélèvement fiscal global constant,**
- 4) **organiser et maîtriser les transferts entre les collectivités territoriales et entre les contribuables,**
- 5) **assurer une plus forte péréquation.**

La proposition d'un schéma pouvant servir de base à une nouvelle répartition des pouvoirs fiscaux locaux doit s'attacher à répondre aux objectifs simples suivants :

- respecter, par hypothèse, les grands équilibres historiques actuels,
- supprimer tout financement fiscal en provenance de l'Etat, celui-ci s'interdisant d'intervenir de façon unilatérale en substitution des redevables,
- faire en sorte qu'un seul pouvoir fiscal local s'exerce sur chacun des impôts constituant la fiscalité locale,
- ➡ - doter chaque niveau territorial d'une recette fiscale globale composée de plusieurs impôts dont il a la maîtrise,
- permettre à chacun des niveaux territoriaux d'escompter un financement ménages/entreprises selon des proportions pouvant être modifiées en fonction de ses compétences principales,
- chaque catégorie de contribuables doit pouvoir identifier clairement le niveau territorial qui a le pouvoir fiscal sur l'impôt qui la concerne,
- opérer des ajustements financiers permettant l'équilibre de chacun des niveaux de collectivités locales par des dotations de l'Etat. - *les trois associations préconisent que ces ajustements s'effectuent par un impôt local nouveau ou par un transfert d'un impôt national -*.

#### LES ELEMENTS CONSITUTIFS DE LA NOUVELLE DONNE

- Sans préjuger des **réformes** à mener sur les **bases** de certains impôts, les **évolutions** pourraient être les suivantes.

#### La 5<sup>ème</sup> « vieille » : le foncier bâti « entreprises »

➡ Il est proposé de scinder le foncier bâti en 2 impôts distincts :

- sur les locaux d'habitation, en faveur des communes et EPCI,
- sur les locaux à usage économique, en faveur des départements.

#### Les transferts d'impôts entre niveaux de collectivités

➡ Les transferts de taxes entre collectivités proposés :

- la taxe professionnelle (15,7 milliards d'euros), serait affectée aux communes et aux groupements et diminuée de 2,7 milliards d'euros, pour permettre une imposition sur les entreprises destinée aux régions,
- la taxe d'habitation (10,4 milliards d'euros) serait affectée aux communes et aux groupements et diminuée de 3,4 milliards d'euros, pour permettre des impositions sur les ménages à destination des départements et des régions.

#### Les autres impôts traditionnels

➡ Il paraît judicieux d'affecter :

- 100 % des droits de mutation aux départements,
- 100 % de la taxe d'électricité aux communes et aux groupements.

### Les impôts récents

Les reclassements suivants pourraient être opérés :

- 100 % de la taxe sur les conventions d'assurances aux départements (suppression de la part actuelle de l'Etat),
- 100 % de la TIPP dédiée aux collectivités locales affectées aux seules régions.

### Les nouveaux impôts (partagés ou non)

Des nouveaux impôts pourraient être envisagés :

- impôt départemental sur les ménages (établi sur les mêmes bases que la CSG),
- impôt régional sur le revenu (additionnel à l'IRPP – avec éventuellement la possibilité d'en moduler le taux-),
- taxe départementale sur l'automobile (justifiée par l'importance de l'investissement routier et des considérations environnementales) - *proposition non retenue par les trois associations* -,
- impôt régional sur les entreprises (modulable sur la valeur ajoutée, ou quote-part forfaitaire de la TVA nationale).

## PREPARER LES TRANSITIONS

- Les **discussions préalables** à l'adoption d'un **nouveau schéma-cible** doivent être **assorties** de la prise en compte d'**autres mesures**, sans lesquelles le nouveau dispositif ne serait pas complet.

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

- Preuve est faite que la **valeur locative** est une **référence malaisée**, dont l'actualisation apparaît impossible.

En étant à la fois réaliste et volontariste, il apparaît préférable de se tourner vers la notion de **valeur vénale des biens occupés** (cf : rapport du Conseil des impôts de 1989 et nombreuses applications étrangères).

Une autre voie pourrait être, dès maintenant, plus opérationnelle : celle de la « **valeur locative déclarative et contrôlée** ».

Elle pourrait être assortie d'une instance d'arbitrage au niveau intercommunal.

Afin d'en **faciliter l'application**, notamment pour la **taxe d'habitation**, la nouvelle donne prévoit de mettre en œuvre cette réforme dans le cadre d'une **réduction substantielle** du **produit attendu** à ce titre (**7,1 milliards d'euros** contre **10,4 actuellement**), le **solde** étant **transféré** vers une **imposition sur les ménages** tenant compte des **revenus** (destinée à l'échelon régional).

- S'agissant de la **taxe professionnelle**, elle serait consacrée au **bloc communal** (communes et groupements), pour un montant de **13,5 milliards d'euros** (au lieu de **15,7 actuellement**), **deux options**, contrastées, sont **possibles** :

Pour les bases de taxe professionnelle, deux options, contrastées, sont possibles :

- la **valeur ajoutée** (localisée à partir de critères physiques) constituerait la base de la TP, dans le cadre des règles mini-maxi existantes et sous réserve du régime actuel pour les petites entreprises,
- ou la **masse salariale** et les **surfaces territoriales occupées** serviraient de base, à l'instar du régime actuel du versement-transport, qui pourrait être lui-même agrégé à la TP locale.

**LES EFFETS DE LA NOUVELLE DONNE (EN COMPARAISON A LA SITUATION ACTUELLE)**

| LA REPARTITION ACTUELLE DES PRINCIPALES RECETTES PAR NIVEAU DE COLLECTIVITES TERRITORIALES |       |                  |              |         |
|--|-------|------------------|--------------|---------|
| (en milliards d'euros)   | total | communes<br>EPCI | départements | régions |
| taxe d'habitation  | 13,2  | 9,0              | 4,2          | 0,0     |
| taxe foncière sur le bâti  | 17,6  | 11,2             | 5,0          | 1,4     |
| taxe foncière sur le non bâti  | 0,9   | 0,9              | 0,0          | 0,0     |
| taxe professionnelle   | 25,2  | 15,3             | 7,4          | 2,5     |
| sous-total fiscalité directe   | 56,9  | 36,4             | 16,6         | 3,9     |
| versement transport  | 5,2   | 5,2              | 0,0          | 0,0     |
| taxe sur les ordures ménagères   | 4,3   | 4,3              | 0,0          | 0,0     |
| taxe sur l'électricité   | 1,4   | 0,9              | 0,5          | 0,0     |
| droit de mutation  | 8,7   | 2,0              | 6,7          | 0,0     |
| cartes grises  | 1,6   | 0,0              | 0,0          | 1,6     |
| taxe d'apprentissage   | 0,6   | 0,0              | 0,0          | 0,6     |
| taxe sur conventions d'assurance   | 2,6   | 0,0              | 2,6          | 0,0     |
| attribution CNSA (1)   | 1,9   | 0,0              | 1,9          | 0,0     |
| taxe intérieure/produits pétroliers  | 7,3   | 0,0              | 4,9          | 2,4     |
| sous-total fiscalité indirecte   | 33,6  | 12,4             | 16,6         | 4,6     |
| dotations Etat   | 39,0  | 21,3             | 10,9         | 6,8     |
| total recettes   | 129,5 | 70,1             | 44,1         | 15,3    |

| LA REPARTITION ACTUELLE DES IMPOTS PAR CATEGORIE DE CONTRIBUABLES (EN MILLIARDS D'EUROS) |       |         |             |        |      |
|--|-------|---------|-------------|--------|------|
| impôts   | total | ménages | entreprises | autres | Etat |
| taxe d'habitation  | 13,2  | 10,4    | 0,0         | 0,0    | 2,8  |
| taxe foncière sur le bâti  | 17,6  | 12,0    | 5,1         | 0,0    | 0,5  |
| taxe foncière sur le non bâti  | 0,9   | 0,2     | 0,7         | 0,0    | 0,1  |
| taxe professionnelle   | 25,2  | 0,0     | 15,7        | 0,0    | 9,5  |
| sous-total fiscalité directe   | 56,9  | 22,6    | 21,5        | 0,0    | 12,9 |
| versement transport  | 5,2   | 0,0     | 4,6         | 0,6    | 0,0  |
| taxe sur les ordures ménagères   | 4,3   | 3,4     | 0,9         | 0,0    | 0,0  |
| taxe sur l'électricité   | 1,4   | 1,0     | 0,4         | 0,0    | 0,0  |
| droit de mutation  | 8,7   | 4,4     | 4,3         | 0,0    | 0,0  |
| cartes grises  | 1,6   | 1,2     | 0,4         | 0,0    | 0,0  |
| taxe d'apprentissage   | 0,6   | 0,0     | 0,6         | 0,0    | 0,0  |
| sous-total impôts traditionnels  | 21,8  | 10,0    | 11,2        | 0,6    | 0,0  |
| taxe sur les conventions d'assurance   | 2,6   | 2,0     | 0,6         | 0,0    | 0,0  |
| attribution CNSA (1)   | 1,9   | 1,9     | 0,0         | 0,0    | 0,0  |
| taxe intérieure sur les produits pétroliers  | 7,3   | 4,7     | 2,6         | 0,0    | 0,0  |
| sous-total impôts récents  | 11,8  | 8,6     | 3,2         | 0,0    | 0,0  |
| total fiscalité  | 90,5  | 41,2    | 35,9        | 0,6    | 12,9 |
| DGF + DGD formation professionnelle  | 39,0  | 0,0     | 0,0         | 0,0    | 39,0 |
| total ressources   | 129,5 | 41,2    | 35,9        | 0,6    | 51,9 |

Source : rapport du CES « fiscalité et finances publiques locales : « à la recherche d'une nouvelle donne »

(1) Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

| LA REPARTITION FUTURE DES IMPOTS, PAR NIVEAU DE COLLECTIVITES TERRITORIALES, PROPOSEE PAR LE CES<br>(EN MILLIARDS D'EUROS) |   |                                 |
|--|---|---------------------------------|
| communes et EPCI   | départements                            | régions                         |
| taxe d'habitation (7,0)  | imposition de type CSG (2,1)            | impôt /revenu des ménages (2,0) |
| taxe/foncier bâti «habitation » (12,0)   | taxe/foncier bâti « entreprises » (5,1) |                                 |
| taxe/foncier non bâti (0,9)  |   |                                 |
| taxe professionnelle (13,0)  | attribution CNSA (1,9)                  | imposition/entreprises (4,5)    |
| taxe/ordures ménagères (4,3)   | imposition/parc automobiles (4,0)       | taxe/cartes grises (1,6)        |
| taxe/l'électricité (1,4)   | droits de mutation (8,7)                | taxe/apprentissage (0,6)        |
| versement transport (5,2)  | taxe/conventions d'assurances (5,1)     | taxe/produits pétroliers (3,5)  |
| total (43,8)   | total (26,9)                            | total (12,2)                    |

| LA REPARTITION FUTURE DES IMPOTS, PAR CATEGORIE DE CONTRIBUABLES, PROPOSEE PAR LE CES<br>(EN MILLIARDS D'EUROS) |       |         |             |        |      |
|---|-------|---------|-------------|--------|------|
| impôts  | total | ménages | entreprises | autres | Etat |
| taxe d'habitation   | 7,0   | 7,0     | 0,0         | 0,0    | 0,0  |
| taxe foncière/bâti «ménages»  | 12,0  | 12,0    | 0,0         | 0,0    | 0,0  |
| taxe foncière/bâti «entreprises»  | 5,1   | 0,0     | 5,1         | 0,0    | 0,0  |
| taxe foncière/non bâti  | 0,9   | 0,2     | 0,7         | 0,0    | 0,0  |
| taxe professionnelle  | 13,0  | 0,0     | 13,0        | 0,0    | 0,0  |
| sous-total fiscalité directe  | 38,0  | 19,2    | 18,8        | 0,0    | 0,0  |
| versement transport   | 5,2   | 0,0     | 4,6         | 0,6    | 0,0  |
| taxe/ordures ménagères  | 4,3   | 3,4     | 0,9         | 0,0    | 0,0  |
| taxe/électricité  | 1,4   | 1,0     | 0,4         | 0,0    | 0,0  |
| droit de mutation   | 8,7   | 4,4     | 4,3         | 0,0    | 0,0  |
| cartes grises   | 1,6   | 1,2     | 0,4         | 0,0    | 0,0  |
| taxe d'apprentissage  | 0,6   | 0,0     | 0,6         | 0,0    | 0,0  |
| sous-total impôts traditionnels   | 21,8  | 10,0    | 11,2        | 0,6    | 0,0  |
| taxe conventions d'assurance  | 5,1   | 3,8     | 1,3         | 0,0    | 0,0  |
| attribution CNSA (1)  | 1,9   | 1,9     | 0,0         | 0,0    | 0,0  |
| taxe intérieure sur les produits pétroliers   | 3,5   | 2,3     | 1,2         | 0,0    | 0,0  |
| sous-total impôts récents   | 10,5  | 8,0     | 2,5         | 0,0    | 0,0  |
| impôt départemental./CSG  | 2,1   | 2,1     | 0,0         | 0,0    | 0,0  |
| impôt départemental/véhicules   | 4,0   | 3,0     | 1,0         | 0,0    | 0,0  |
| impôt régional/ménages  | 2,0   | 2,0     | 0,0         | 0,0    | 0,0  |
| impôt régional/entreprises  | 4,5   | 0,0     | 4,5         | 0,0    | 0,0  |
| sous-total nouveaux impôts  | 12,6  | 7,1     | 5,5         | 0,0    | 0,0  |
| total fiscalité   | 82,9  | 44,3    | 38,0        | 0,6    | 0,0  |
| DGF + DGD formation professionnelle   | 46,6  | 0,0     | 0,0         | 0,0    | 46,6 |
| total ressources  | 129,5 | 44,3    | 38,0        | 0,6    | 46,6 |

| LA NOUVELLE REPARTITION DES RECETTES ENTRE NIVEAUX DE COLLECTIVITES |              |                            |
|---|--------------|----------------------------|
| (en MD €)   | actuellement | schéma - cible             |
| <b>TOTAL</b>  | <b>129,5</b> | <b>129,5</b>               |
| <b>fiscalité</b>  | <b>90,5</b>  | <b>82,9</b>                |
| · dont contribuables  | 77,6         | 82,9                       |
| · dont État   | 12,9         | 0,0                        |
| <b>dotations</b>  | <b>39,0</b>  | <b>46,6</b> <sup>(1)</sup> |
| <b>communes et EPCI</b>   | <b>70,1</b>  | <b>70,1</b>                |
| fiscalité   | 48,8         | 43,8                       |
| · dont contribuables  | 40,7         | 43,8                       |
| · dont État   | 8,1          | 0,0                        |
| dotations   | 21,3         | 26,3                       |
| <b>départements</b>   | <b>44,1</b>  | <b>44,1</b>                |
| fiscalité   | 33,2         | 26,9                       |
| · dont contribuables  | 29,4         | 26,9                       |
| · dont État   | 3,8          | 0,0                        |
| dotations   | 10,9         | 17,2                       |
| <b>régions</b>  | <b>15,3</b>  | <b>15,3</b>                |
| fiscalité   | 8,5          | 12,2                       |
| · dont contribuables  | 7,5          | 12,2                       |
| · dont État   | 1,0          | 0,0                        |
| dotations   | 6,8          | 3,1                        |

<sup>(1)</sup> les trois associations ne sont pas favorables à une augmentation des dotations pour compenser la suppression des dégrèvements pris en charge par l'Etat. Elles préconisent :

- un transfert de ressources fiscales pouvant prendre la forme de la création d'un impôt local nouveau,
- la possibilité d'opérer un prélèvement additionnel à un impôt d'Etat,
- un transfert de tout ou partie du produit d'un impôt national.

| LA REPARTITION DU FINANCEMENT DE LA FISCALITE LOCALE SELON LES CATEGORIES DE CONTRIBUABLES |                          |                          |
|--|--------------------------|--------------------------|
| Total : 129,5 MD€  | actuellement             | schéma-cible             |
| ménages  | 72,6 MD€ (56,1 %)        | 72,6 MD€ (56,1 %)        |
| entreprises  | 56,9 MD€ (43,9 %)        | 56,9 MD€ (43,9 %)        |
| <b>financement direct</b>  | <b>77,0 MD€ (59,5 %)</b> | <b>82,3 MD€ (63,6 %)</b> |
| ménages  | 41,1 MD€ (53,4 %)        | 44,3 MD€ (53,8 %)        |
| entreprises  | 35,9 MD€ (46,6 %)        | 38,0 MD€ (46,2 %)        |
| <b>financement indirect <sup>(1)</sup></b>   | <b>52,5 MD€ (40,5 %)</b> | <b>47,2 MD€ (36,4 %)</b> |
| ménages  | 31,5 MD€ (60,0 %)        | 28,3 MD€ (60,0 %)        |
| entreprises  | 21,0 MD€ (40,0 %)        | 18,9 MD€ (40,0 %)        |

<sup>(1)</sup> par l'intermédiaire de l'Etat

| LA REPARTITION DE LA FISCALITE SELON LES NIVEAUX BENEFICIAIRES |              |             |              |             |
|--|--------------|-------------|--------------|-------------|
|  | actuellement |             | schéma cible |             |
|  | ménages      | entreprises | ménages      | entreprises |
| <b>total</b>   | <b>56 %</b>  | <b>44 %</b> | <b>56 %</b>  | <b>44 %</b> |
| communes et EPCI   | 54 %         | 46 %        | 57 %         | 43 %        |
| départements   | 60 %         | 40 %        | 58 %         | 42 %        |
| régions  | 55 %         | 45 %        | 48 %         | 52 %        |



### ASSURER UN PARTAGE CONCERTÉ DE CERTAINS IMPÔTS NATIONAUX

- Par **impôt partagé**, il faut entendre :
  - soit un **impôt** dont est **attributaire principal** tel **niveau d'administration publique** (qui en fixe le **taux**) et dont une **fraction forfaitairement déterminée** est attribuée à un **autre niveau**,
  - soit un **impôt** dont sont **attributaires deux niveaux d'administration publique** (dont l'un fixe le **taux principal** et le **second** un **taux additionnel** souvent contenu dans des limites précises).

➔ **Il est proposé, pour les départements et les régions, un partage d'impôts avec l'Etat, plus résolu que dans la situation actuelle.**

### ESQUISSEZ LES MESURES TRANSITOIRES INDISPENSABLES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET POUR LES CONTRIBUABLES

- S'agissant des **collectivités**, pour lesquelles les **équilibres globaux** sont **préservés**, toute nouvelle répartition entraînera des **modifications au plan individuel**, dans les **proportions** entre **produit fiscal** et **dotations de l'Etat**.
- S'agissant des **contribuables**, pour lesquels les **équilibres globaux** sont également **préservés**, les choses seront **moins simples au niveau individuel**.

➔ **L'appréciation de la situation fiscale de chaque contribuable devra s'opérer dans sa globalité, dans la mesure où plusieurs impôts sont impactés, à l'aide d'un compte fiscal global (par entreprise ou par foyer fiscal).**

### FAIRE DE LA PÉREQUATION UN ÉLÉMENT CONSTITUTIF DE LA NOUVELLE DONNE

- Des **analyses** menées depuis plusieurs années, on retient la **distinction** entre :
  - **péréquation horizontale** (entre collectivités territoriales),
  - et **péréquation verticale** (de l'Etat vers les collectivités territoriales).

Certains distinguent encore :

- des **formes** réputées « **parfaites** » de **péréquation** :
  - . **horizontale** (ex : transferts de cotisations de TP dans le cadre de convention de partage - loi du 10 janvier 1980 -),
  - . ou **verticale** (ex : DSU ou DSR),
- des **formes** plus nombreuses et réputées **hybrides** de **péréquation** (ex : mécanismes de distribution de la ressource des FDPTP).
- Par ailleurs, les **régimes de péréquation** sont de **deux ordres** :
  - les **péréquations financières**, qui sont le **fait** :
    - . de **l'Etat**, à l'égard de **l'ensemble des collectivités locales** (ex : dotations de fonctionnement ou d'investissement),
    - . des **départements** à l'égard des **communes** (ex : aides à l'investissement),
    - . des **intercommunalités** (ex : reversements de dotations aux communes membres),
  - les **péréquations fiscales**, qui sont le **fait** :
    - . de **l'Etat** (ex : Fonds national de péréquation, amendes de police),
    - . des **fonds départementaux de péréquation de la TP** (alimentés par le produit issu de l'écrêtement des bases des établissements exceptionnels),
    - . de **fonds spécifiques** (Ile-de-France, Outre-mer).

- Ont été remarqués :
  - le **nombre important** de mécanismes de péréquation,
  - la **complexité** des régimes,
  - l'**insatisfaction** ressortant des jugements portés sur l'**efficacité** de ces dispositifs qui, en répondant chacun à un **objectif précis** - sous contrainte des situations acquises -, n'apportent **pas** une **réponse significative et dynamique** à un souci de péréquation.
- Le souci d'une **vision globale** du système paraît **préférable** au maintien d'un **dispositif éclaté et abscons**.

**La mise en place d'un Fonds national de péréquation se substituant à l'ensemble des dispositifs existants est de nature à mieux répondre aux attentes. Il serait alimenté par :**

- ➔
- l'**agrégation de tout ou partie des dispositifs actuels,**
  - la **cotisation minimale de taxe professionnelle,**
  - la **fraction des dotations actuelles de l'Etat relevant du principe de péréquation au sein de la DGF.**

**Pourrait être substituée à ce dispositif (comportant des contributions de l'Etat) l'affectation de tout ou partie d'un impôt national (existant ou à créer – ex : sur les télécommunications -).**

- Un **comité de gestion**, constitué majoritairement par des élus **représentant les collectivités territoriales**, en fixerait les **règles de fonctionnement et de répartition** des ressources.

**En préalable :**

- ➔
- **des mesures** devront corriger les aberrations les plus criantes résultant du calcul des **impôts locaux actuels,**
  - **les dotations de fonctionnement** seront revues, afin d'**apporter une recette minimale garantie à chacun des niveaux de collectivités territoriales, en privilégiant, au plan local, l'échelon intercommunal.**

## **LES ORIENTATIONS D'UNE REFORME D'ENSEMBLE**

*Le schéma-cible que propose le rapport du CES permet de réduire progressivement l'intervention de l'Etat à travers la suppression de la prise en charge des dégrèvements. La redistribution des impôts locaux qu'il opère entre les différents niveaux de collectivités territoriales va dans le sens d'une spécialisation accrue, qui rend l'impôt local plus lisible pour les citoyens. Il est de nature à favoriser une plus grande responsabilité des autorités locales.*

*Ce schéma offre en outre l'avantage :*

- *d'ouvrir de réelles perspectives pour les régions et les départements,*
- *d'asseoir leur fiscalité sur des impôts d'Etat,*
- *et d'explorer les voies et les moyens de parvenir à une meilleure péréquation.*

***Il a reçu un accueil globalement favorable de l'AMF, de l'ADF et de l'ARF, ce qui les conduit à préciser les orientations qu'elles entendent promouvoir pour parvenir à une réforme d'ensemble du système fiscal local.***

***Celles-ci souhaitent aller plus loin, dans le sens d'une plus grande autonomie fiscale.***

### **1) METTRE EN PLACE LES INSTRUMENTS D'UNE REELLE AUTONOMIE FISCALE**

***En proposant la réduction progressive et, à terme, la suppression des dégrèvements qui ont constamment ou presque progressé, au point de représenter aujourd'hui près de 13 milliards d'euros, ce qui fait de l'Etat le premier contribuable du système fiscal local, le schéma du Conseil économique et social accomplit un grand pas dans le sens de la reconquête de la responsabilité fiscale.***

*Pour autant, et sans doute pour ménager les transitions, le « recyclage » qu'il opère du montant des compensations liées aux dégrèvements (12,9 milliards d'euros), transformées pour partie en dotations globales de l'Etat, aboutit paradoxalement à augmenter la part des dotations de l'Etat (+ 7,6 milliards d'euros) et à réduire en conséquence la part des ressources propres des collectivités locales.*

*Les trois associations souhaitent que la suppression des dégrèvements donne lieu à :*

- *un transfert de ressources fiscales pouvant prendre la forme de la création d'un impôt local nouveau,*
- *la possibilité d'opérer un prélèvement additionnel à un impôt d'Etat,*
- *un transfert de tout ou partie du produit d'un impôt national.*

***Le plus sûr moyen de reconquérir l'autonomie fiscale réside à leurs yeux dans la mise à disposition d'impôts à assiette évolutive et au rendement dynamique ; qu'elle résulte de la création d'un impôt nouveau, de l'attribution d'un impôt additionnel ou d'une modernisation de l'assiette.***

*A cet égard, l'affectation aux régions d'un impôt sur les bénéficiaires des entreprises ou/et d'un impôt sur le revenu, et l'affectation aux départements du produit d'une taxe additionnelle assise comme la CSG, sont de loin préférables à la mise en place d'une taxe additionnelle à la TIPP et a fortiori au rétablissement d'un impôt sur l'automobile.*

*La modification qui pourrait être envisagée au niveau de la taxe professionnelle dont seraient seuls attributaires la région et le niveau communal et intercommunal peut constituer une piste à explorer. Ceci n'exclut pas de rechercher une assiette plus large sur l'ensemble des activités, de nature à limiter les risques de délocalisation.*

*Dans le même esprit, elles considèrent que la scission de la taxe foncière sur les propriétés bâties (entre l'immobilier industriel et l'immobilier habitat) pourrait être retenue selon des modalités à définir.*

*Elles rappellent la nécessité de lier la nature de l'impôt aux compétences exercées par chaque niveau de collectivités.*

***Au delà de ces changements dans la nature et la distribution ou la redistribution des impôts entre collectivités, qui participent à la constitution d'un « panier d'impôts » et donc à la spécialisation de l'impôt, les trois associations sont particulièrement attachées à ce que leurs membres disposent d'un véritable pouvoir fiscal.***

*A ce titre, elles estiment que les collectivités doivent se voir reconnaître la possibilité de participer, au moins pour partie, à la détermination de l'assiette, à sa nécessaire adaptation et actualisation, ce qui suppose au niveau local de s'appuyer sur la commission communale des impôts directs.*

*Si elles reconnaissent que le fait de disposer d'une batterie d'impôts à assiette modernisée est primordial en termes d'autonomie fiscale et si elles considèrent que, pour éviter une éventuelle dérive concurrentielle et le risque d'un creusement des inégalités fiscales territoriales, un encadrement de l'évolution des impôts se justifie, les collectivités locales souhaitent disposer d'une marge de manœuvre significative.*

## **2) VEILLER A L'ADEQUATION DES IMPOTS AVEC LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES ET LES POUVOIRS DES ELUS**

***Une nouvelle répartition des impôts existants entre les différents niveaux de collectivités territoriales, ainsi que l'affectation éventuelle à ces collectivités de nouveaux impôts, doivent être en cohérence avec les compétences principales et les vocations de chaque niveau.***

*Celle qui est prévue ou envisagée par le rapport du Conseil économique et social pour les régions et les départements répond pour partie à cette exigence, dans la mesure où les premières sont en charge du développement économique et de l'emploi, les seconds parce qu'il y a une corrélation étroite entre l'affectation d'une taxe assise comme la CSG et leur compétence d'action sociale dont les dépenses représentent 65 % de leurs budgets de fonctionnement.*

*A contrario, il ne paraît pas pertinent d'attribuer à la région une taxe additionnelle à la TIPP, dans la mesure où elle est compétente pour les transports ferroviaires et s'investit dans l'environnement.*

*Il serait par contre parfaitement cohérent avec les responsabilités et la vocation des communes et des régions dans l'environnement et le développement durable qu'elles puissent s'appuyer sur une fiscalité écologique.*

*Les trois associations rappellent également la nécessité de maintenir un lien fiscal entre l'activité économique et le couple communes-intercommunalité.*

### **3) INTRODUIRE LE REVENU DANS L'ASSIETTE DES IMPOTS LOCAUX**

*Une première tentative de créer un impôt départemental sur le revenu a échoué. La seconde concerne actuellement la taxe d'habitation, avec l'objectif de limiter voire de supprimer la contribution acquittée par certains contribuables à faibles revenus. Au point que l'on peut dire qu'il existe aujourd'hui, de fait, deux types de taxe d'habitation, l'une fondée sur les valeurs locatives et l'autre sur le revenu (en fonction de leurs revenus, la moitié des contribuables ne paie plus ou ne paie que partiellement cet impôt).*

*Dans son schéma, le Conseil économique et social propose non seulement d'asseoir la taxe d'habitation sur le revenu, mais il envisage aussi la possibilité de créer, au profit des régions, une taxe additionnelle à l'IRPP.*

**Les associations d'élus partagent l'idée selon laquelle la prise en compte du revenu est nécessaire si l'on veut fonder véritablement l'impôt local sur la capacité contributive des assujettis.**

*Elles n'ignorent pas, qu'au niveau communal et intercommunal, la dispersion des revenus, leur disparité et aussi la faiblesse de l'assiette constituée par les revenus notamment dans les petites communes, peuvent poser problème et doivent être pris en compte et souhaitent qu'un tel impôt ne soit pas proportionnel (à condition toutefois que les inégalités de produits puissent être corrigées par une accentuation de la péréquation).*

### **4) METTRE A PROFIT LA REFORME POUR INTRODUIRE UNE FISCALITE ECOLOGIQUE LOCALE**

*Une réforme de cette ampleur doit intégrer les nécessités du développement durable, afin d'inciter à des comportements plus vertueux, et prendre en compte les conséquences du réchauffement climatique.*

*Une fiscalité écologique locale adaptée, avec des objectifs affichés lisibles, doit être progressivement mise en place.*

### **5) ADOSSER LA PEREQUATION AUX CONCOURS FINANCIERS**

*Les associations d'élus sont réservées sur la formule proposée par le rapport du Conseil économique et social de créer un impôt (sur les télécommunications) à l'effet d'alimenter un fonds national de péréquation.*

*Elles estiment que la péréquation doit rester principalement adossée aux concours financiers de l'Etat et principalement sur la DGF, dont la progression globale et les modalités de répartition pourraient être adaptées à cet effet.*

## **ASSURER LA PERENNITE DE LA NOUVELLE DONNE**

- Il convient d'assortir la mise en place du nouveau dispositif d'un **processus permanent d'adaptation**.

### **ENVISAGER LES MODALITES DU RETOUR A L'IMPOT DE L'ENSEMBLE DES CITOYENS**

- Sans méconnaître les **situations** qui ont pu justifier les multiples **mesures d'allègement** prises jusqu'à présent, on peut **regretter** les **modalités** qui ont été adoptées, alors que la **fiscalité locale** est **d'abord** la **contrepartie** de **services** et d'**équipements collectifs**.

Il est important que chacun en **prenne conscience**, notamment par le versement d'une **contribution individualisée**, fut-elle **modeste**.

Seule une **prise en compte globale** de la **situation** d'une **personne** ou d'un **foyer en difficulté** peut permettre d'apporter des **solutions adaptées**, que la seule **exclusion fiscale partielle** ne peut constituer en aucune sorte.

- ➡
- Il importe de :**
- **revisiter tous les dispositifs antérieurs d'exonérations (totales et même partielles de l'impôt local),**
  - **et de substituer à ceux dont la justification reste entière des mécanismes d'aide financière (décidés et gérés au niveau territorial).**

**PERMETTRE LES ADAPTATIONS VISANT A AMELIORER LA GOUVERNANCE FISCALE**

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

- ➡
- Au-delà des mesures qui pourraient moderniser la gestion financière locale (placements financiers, compte épargne-équipement), de nouvelles règles de gouvernance devront être établies, en ce qui concerne, d'une part, la relation financière Etat-collectivités locales et, d'autre part, les décisions fiscales.**

**La complexe et obscure relation financière Etat-collectivités locales**

- La **relation financière Etat-collectivités locales** est jusqu'ici **complexe** et parfois **obscure**, car elle repose sur des **systèmes d'équivalence** entre :
  - **services rendus par l'Etat** (et souvent non facturés en tant que tels, ou facturés sur base forfaitaire ayant peu à voir avec la réalité des coûts),
  - et **missions confiées aux collectivités** sur des bases ayant peu à voir avec les conditions dans lesquelles elles sont exercées.

- ➡
- La nouvelle donne implique que les divers rôles de l'Etat en matière de fiscalité et de finances locales soient mieux identifiés, et notamment son triple rôle de contribuable, collecteur de l'impôt local et teneur de compte. Les relations financières seront codifiées sur cette base.**

- Le souci de **responsabilité nouvelle** doit se traduire par des **facturations réciproques et négociées**, ce qui pourra d'ailleurs amener à **s'interroger** sur la **pertinence** de certains **dispositifs actuels** et sur l'intérêt à trouver d'**autres solutions opératoires**.

Les **garanties de recettes** consenties par l'Etat devront également être **analysées** et trouver leur **traduction financière**.

**Le dispositif des décisions fiscales est-il pertinent ?**

- Il importe de **s'interroger** sur la **pertinence** du dispositif qui régit les **décisions fiscales annuelles**, notamment au vu des problématiques qui se sont fait jour depuis 2 ans sur les décisions de certains départements et régions.

Les **élus locaux** fixent les **taux d'imposition** au moment où ils votent leur **budget primitif**, à partir d'une **évaluation prévisionnelle** pour l'année de l'ensemble des **recettes** et des **dépenses**.

A la lecture des **comptes administratifs**, on peut observer que des **comportements financiers** se perpétuent :

- **surestimation quasi systématique des dépenses** dans les **budgets**, par rapport aux **réalisations**,
- **sous-estimation des recettes courantes**.

Comme le **résultat de fonctionnement** est **plus élevé** que prévu, la **structure réelle de financement** de l'**investissement** s'oriente vers des **taux d'auto-financement** bien **plus élevés** que prévus.

### **Des débats budgétaires peu éclairants**

- Les **discussions** portant **davantage** sur les **budgets** que sur les **comptes**, le **décalage** est **peu analysé** et **survalorisé**. « **On a fait mieux que prévu** » vaut pour la **situation financière** de la **collectivité**, mais se traduit par une **surimposition** pour le **contribuable**.

### **Les propositions pour fixer des taux d'imposition concordant davantage avec les besoins réels**

- ➔ Si l'on maintient la règle du vote des taux « ex-ante », il importe de :
- **renforcer le débat** autour du vote des **comptes administratifs**, en exigeant une illustration « à rebours » du niveau des taux qui aurait conduit au résultat prévu dans le budget,
  - **imposer l'intégration obligatoire** des résultats de fonctionnement de l'année n-1 en ressource de la section de fonctionnement du budget de l'année n.

- ➔ Si l'on s'oriente vers un vote des taux « ex-post » :
- il importera d'opérer les **décalages nécessaires** pour les calendriers de vote, de calcul et de perception de l'impôt,
  - les **décisions fiscales** seront en meilleure adéquation avec la réalité des opérations réellement effectuées,
  - le schéma initial de financement des investissements ne serait plus susceptible que d'ajustements.

### **ENVISAGER LES EXPERIMENTATIONS DE MUTUALISATION FINANCIERE ET FISCALE**

- Il est mis au débat l'**intérêt** qu'il y aurait à **permettre**, au moins à titre d'**expérimentation**, des processus de **mutualisation financière et/ou fiscale**.

- ➔ **Au plan intercommunal**, la mutualisation financière consisterait à **mettre en commun la trésorerie de l'ensemble des communes membres et de l'EPCI**, pour aboutir à une **unité de caisse**.

- ➔ La mutualisation fiscale consisterait à **constituer des ensembles cohérents de décision fiscale (une plus grande concentration aboutissant à une plus grande rationalité dans les choix fiscaux)**.

### **EXPERTISE, DEBAT, PROPOSITIONS, EVALUATION : QUI ?**

- Il conviendra, le moment venu, d'**apprécier** si les **instances actuelles** (conférence nationale des finances publiques, Conseil national des prélèvements obligatoires, Observatoire des finances locales) ont des **vocations compatibles** avec l'**objectif** recherché.



L'Observatoire des finances locales pourrait constituer le pivot du dispositif, sous réserve de lui donner une plus grande indépendance vis-à-vis des parties en présence, tant au plan institutionnel qu'au plan technique.

#### QUEL DEVENIR POUR LA NOUVELLE DONNE ?

- Le CES souhaite inscrire ses recommandations dans la recherche d'un projet élargi au-delà des finances locales. Une nouvelle donne est possible, se traduisant par une autre répartition des impôts et des taxes entre les différents niveaux d'administration publique, dans le respect des principes de lisibilité et de responsabilité.

#### UNE NOUVELLE RELATION FINANCIERE ENTRE LES ACTEURS PUBLICS

- Les comptes de la Nation pour 2005 montrent que les dépenses des APUL (administrations publiques locales) s'élèvent à 178 milliards d'euros (à comparer aux dépenses brutes de l'Etat - 366 milliards d'euros - ou à ses dépenses nettes - 297 milliards d'euros -).
- Les prélèvements obligatoires, dont le montant total représente 44 % du PIB sont ainsi répartis (après transferts) :
  - les APUL prélèvent 5,6 % du PIB,
  - l'Etat, 16,1 %,
  - les organismes divers d'administration centrale, 0,9 %,
  - les institutions de l'Union européenne, 0,3 %,
  - la sphère sociale, 21,1 %.



Compte tenu de la place des APUL dans l'économie, les collectivités territoriales doivent être mieux associées aux décisions macroéconomiques qu'imposent les évolutions liées à la mondialisation et à la conjoncture économique.

- Il faut se féliciter de la mise en place, en 2006, d'une conférence nationale des finances publiques, premier pas vers le développement d'une nouvelle gouvernance financière publique, afin de proposer et de développer des stratégies globales dans le cadre de relations partenariales.



Existe-t-il un intérêt à individualiser, au sein de la conférence nationale ou dans un autre cercle, les discussions stratégiques qui demeureront entre l'Etat et les seules collectivités territoriales ?



Le rôle du Comité des finances locales étant avant tout de donner un avis sur les projets budgétaires de l'Etat concernant les collectivités locales, une instance destinée à préparer les évolutions stratégiques propres aux finances locales trouverait certainement sa pleine justification (dans le respect des équilibres généraux suivis par la conférence nationale des finances publiques).

#### DE NOUVELLES RESPONSABILITES POUR LES REPRESENTANTS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

- La clarification qu'il convient d'entreprendre sans tarder implique certainement un rôle nouveau pour les représentants des collectivités territoriales.

➡ Il appartient désormais aux représentants des collectivités territoriales d'assumer une responsabilité dans les objectifs économiques et financiers nationaux.

- Cela implique un **changement important** pour les **organisations représentatives**, dont la **mission** était plutôt jusqu'ici de **porter** vers les autorités nationales les **préoccupations** et les **revendications** de chacun des niveaux de collectivités territoriales.

➡ Les organisations représentatives des collectivités territoriales doivent ajouter à leur action :

- une prise de responsabilité dans les arbitrages à rendre,
- et une capacité renforcée de pédagogie sur les positions prises et sur les décisions acceptées.

➡ Les organisations de collectivités territoriales doivent disposer de leurs propres capacités d'expertise, dont une part pourrait être mutualisée au sein de l'Observatoire des finances locales (doté d'un statut différent).

#### UNE NOUVELLE REGULATION POUR LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

- La « nouvelle donne pour les finances publiques locales » vise à établir :
  - plus de clarté entre les collectivités territoriales et leurs contribuables,
  - plus de lisibilité entre les collectivités territoriales et l'Etat.

Elle s'inscrit dans un **souci** d'une **nouvelle responsabilité** pour les **collectivités territoriales** :

- au **plan local**, par une **meilleure identification** des **décisions**, notamment en **matière fiscale**,
- au **plan national**, par une **plus grande implication** dans la **fixation** des **orientations financières** arrêtées en partenariat avec l'Etat et les autres acteurs publics.

- L'**adéquation** de la **recette fiscale** à la seule **cotisation** des **contribuables locaux** (ou au partage d'impôts avec l'Etat), en fonction de **règles définies et contenues**, constitue le **rempart** aux risques de **dérapiage** d'une **dépense** décidée par près de **40 000 entités différentes**, en fonction de **critères souvent définis ailleurs**.

➡ Entre l'ancien postulat : « il y a des dépenses, il faut les couvrir », et le nouveau : « il y a des recettes, on ne peut dépenser au-delà », la solution réside dans une appréciation conjointe des équilibres financiers, tenant compte des besoins arbitrés.



## **FONDER LA REFORME SUR L'INSTAURATION DE NOUVEAUX RAPPORTS ETAT / COLLECTIVITES TERRITORIALES**

*Visant principalement à reconquérir et à garantir l'autonomie fiscale, à assurer une meilleure lisibilité pour le citoyen, et une plus grande responsabilité des décideurs locaux, la réforme d'ensemble du système fiscal local ne concerne pas que les citoyens et les élus locaux. Elle concerne aussi l'Etat et requiert son implication.*

*Elle ne peut prospérer que si l'Etat parvient à se départir d'une culture de défiance vis à vis des collectivités territoriales et affirme sa volonté de favoriser leur autonomie fiscale.*

**Cette volonté devrait se manifester par un acte politique et symbolique fort et fondateur : l'adoption d'une loi organique sur les finances locales, assortie le cas échéant d'une modification de la Constitution, afin de :**

- **définir précisément les ressources propres des collectivités locales et les conditions de leur préservation,**
- **conférer à l'autonomie fiscale une assise plus solide et plus durable,**
- **refonder les instances de gouvernance des finances publiques,**
- **permettre aux collectivités de saisir le juge constitutionnel.**

### **1) DEFINIR PRECISEMENT LES RESSOURCES PROPRES ET LES CONDITIONS DE LEUR PRESERVATION**

*Afin de garantir aux collectivités un réel pouvoir de décision sur l'assiette ou/et sur le taux de leurs impôts, et pour ne pas recourir à des fractions de fiscalité d'Etat affectées aux collectivités et artificiellement considérées comme contribuant à l'autonomie financière, il conviendrait de modifier le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L0 1114-2 du CGCT (issu de l'article 3 de la loi organique du 29 juillet 2004) ainsi rédigé actuellement : « Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».*

*La nouvelle rédaction serait la suivante : « Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ».*

*Cette définition permettrait d'abord de revenir sur celle prise en application de l'article 72-2 de la Constitution révisée mais qui, en introduisant la notion d'impôt « de toutes natures » dans la détermination du ratio d'autonomie financière, a abouti à une impossibilité de faire respecter l'autonomie fiscale. La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales dispose, en effet, que « les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées notamment du produit des impositions de toutes natures dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette.*

*La rédaction réductrice initiale n'a répondu qu'à l'objectif de financer les transferts de compétences du RMI ou de l'acte II de la décentralisation (loi du 13 août 2004) par l'affectation, en loi de finances, d'une fraction de TIPP ou de TSCA aux départements et aux régions, sans réel pouvoir de modulation du taux (seules les régions peuvent moduler les taux de TIPP, pendant 3 ans, et de manière très encadrée) ou de détermination de l'assiette. Elle ne correspond donc ni à l'autonomie fiscale des collectivités locales ni à la responsabilisation des exécutifs locaux devant les contribuables. Elle a enfin contribué à obscurcir davantage les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, sans donner à ces dernières le pouvoir d'appréciation sur les moyens de financer les politiques publiques dont elles ont la charge.*

### **2) CONFERER A L'AUTONOMIE FISCALE UNE ASSISE PLUS SOLIDE ET PLUS DURABLE**

*La loi organique devrait fixer les principes devant présider à la répartition de la ressource fiscale nationale globale, et des impôts entre les différents niveaux de collectivités publiques (Etat, régions,*

départements, communes).

*Ce faisant, la loi organique assurerait une plus grande stabilité des ressources des collectivités locales et éviterait qu'une simple loi ordinaire supprime tout ou partie d'un impôt attribué aux collectivités locales en le remplaçant par une « dotation fiscale ».*

### **3) REFONDER LES INSTANCES DE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES**

***Bien au-delà de la consultation formelle au sein de l'actuelle Conférence nationale des finances publiques, la loi organique pourrait « institutionnaliser » la Conférence nationale des exécutifs récemment mise en place.***

*Ceci permettrait d'organiser sur des bases juridiques fortes la nécessaire concertation qui doit présider aux relations financières entre l'Etat et les collectivités locales pour mettre en œuvre les principes d'autonomie fiscale et s'accorder sur les modalités régulières de son application.*

### **4) PERMETTRE AUX COLLECTIVITES DE SAISIR LE JUGE CONSTITUTIONNEL**

***Afin de garantir le respect de ces principes, les trois associations d'élus proposent une réforme de l'alinéa 2 de l'article 61 de la Constitution qui permettrait aux collectivités, et selon des modalités à préciser, de saisir le juge constitutionnel, qui pourrait alors se prononcer sur l'atteinte aux principes de libre administration, d'autonomie financière et fiscale et de péréquation.***

*Il peut être constaté que le Conseil constitutionnel s'est réservé le droit de sanctionner toute mesure législative qui ne respecterait pas l'autonomie financière : à l'occasion de sa décision du 29 juillet 2004, il a émis une réserve d'interprétation sur la mise en œuvre de la garantie d'autonomie financière, en précisant que l'obligation d'information du Parlement sur la part et les modalités de calcul des ressources propres de chaque collectivité locale doit s'entendre « sans préjudice de la possibilité, pour le Conseil constitutionnel de censurer le cas échéant les actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales ».*