

**SYNTHESE DE L'AVIS
DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
« FISCALITE ET FINANCES PUBLIQUES LOCALES :
A LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE DONNE »**

SOMMAIRE

LE CONSTAT : UNE SITUATION FINANCIERE GLOBALEMENT SATISFAISANTE ET UNE FISCALITE ILLISIBLE	2
LES CONTOURS DE LA « NOUVELLE DONNE ».....	2
les données de base.....	2
vers une nouvelle donne fiscale : moins d'Etat, plus de responsabilités.....	3
les éléments constitutifs de la nouvelle donne.....	3
la 5 ^{ème} « vieille » : le foncier bâti « entreprises ».....	3
les transferts d'impôts entre niveaux de collectivités.....	3
les autres impôts traditionnels.....	3
les impôts récents.....	4
les nouveaux impôts (partagés ou non).....	4
les effets de la nouvelle donne.....	4
PREPARER LES TRANSITIONS	7
moderniser enfin les bases des « futures 5 vieilles ».....	7
assurer un partage concerté de certains impôts nationaux.....	7
esquisser les mesures transitoires indispensables pour les collectivités territoriales et pour les contribuables.....	7
faire de la péréquation un élément constitutif de la nouvelle donne.....	8
ASSURER LA PERENNITE DE LA NOUVELLE DONNE.....	9
envisager les modalités du retour à l'impôt de l'ensemble des citoyens.....	9
permettre les adaptations visant à améliorer la gouvernance fiscale.....	9
la complexe et obscure relation financière Etat-collectivités locales.....	10
le dispositif des décisions fiscales est-il pertinent ?.....	10
des débats budgétaires peu éclairants.....	10
les propositions pour fixer des taux d'imposition concordant davantage avec les besoins réels.....	11
envisager les expérimentations de mutualisation financière et fiscale.....	11
expertise, débat, propositions, évaluation : qui ?.....	11
QUEL DEVENIR POUR LA NOUVELLE DONNE ?	11
une nouvelle relation financière entre les acteurs publics.....	12
de nouvelles responsabilités pour les représentants des collectivités territoriales.....	12
une nouvelle régulation pour les finances publiques locales.....	13

- L'**ambition** du rapport 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^{er} 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 %**.

VERS UNE NOUVELLE DONNE FISCALE : MOINS D'ÉTAT, PLUS DE RESPONSABILITES

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 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^{ème} « 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 désormais 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 désormais 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),
- impôt régional sur les entreprises (modulable sur la valeur ajoutée, ou quote-part forfaitaire de la TVA nationale).

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

REPARTITION ACTUELLE DES PRINCIPALES RECETTES PAR NIVEAU DE COLLECTIVITES TERRITORIALES				
(en milliards d'euros)	total	communes EPCI	départements	régions
taxe d'habitation	13,2	9,0	4,2	0,0
axe foncière/bâti	17,6	11,2	5,0	1,4
taxe foncière/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/ordures ménagères	4,3	4,3	0,0	0,0
taxe/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/conventions d'assurance	2,6	0,0	2,6	0,0
attribution CNSA	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

REPARTITION POSSIBLE DES FUTURS IMPOTS LOCAUX (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)

REPARTITION DES IMPOTS ACTUELS (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/bâti	17,6	12,0	5,1	0,0	0,5
taxe foncière/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/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	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

PROPOSITION D'UNE NOUVELLE REPARTITION (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

(1) Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

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

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

(1) par l'intermédiaire de l'Etat

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

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/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.

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 PEREQUATION UN ELEMENT 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.

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).

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 dérapage 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.