

SYNTHÈSE ET EXTRAITS DU RAPPORT SUR LA FISCALITÉ LOCALE ÉTABLI PAR LE CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

- Le **Conseil des prélèvements obligatoires**, organisme associé à la Cour des comptes, est chargé :
 - d'apprécier l'**évolution** et l'**impact économique, social et budgétaire** de l'ensemble des **prélèvements obligatoires**,
 - et de formuler des **recommandations** sur toute question relative aux prélèvements obligatoires.

Il publie régulièrement des **rapports**, dont le dernier, publié le 6 mai 2010, est consacré à la **fiscalité locale**.

- Ce **rapport** comporte :
 - une **introduction** (2 pages),
 - **quatre chapitres** :
 - le financement des collectivités territoriales par la fiscalité locale oriente leur capacité d'action (12 pages),
 - le lien entre les dépenses et les recettes locales est distendu (11 pages),
 - l'équité entre les contribuables et entre collectivités territoriales n'est pas garantie (10 pages),
 - quel avenir pour la fiscalité locale plus équitable ? (16 pages),
 - une **conclusion** (3 pages),
 - **six rapports particuliers** :
 - les finances locales et la fiscalité locale (110 pages),
 - fiscalité locale et libre administration des collectivités locales : les principes d'autonomie financière et fiscale (98 pages),
 - la structure de la fiscalité locale et l'organisation des collectivités territoriales (108 pages),
 - l'équité et la fiscalité locale (104 pages),
 - l'efficacité économique de la fiscalité locale (124 pages),
 - finances locales : éléments de comparaison internationale - union européenne et OCDE - (72 pages).
- Une **synthèse du rapport** lui-même figure au début de la présente note.
- Seules **quelques parties**, relatives aux **propositions**, sont présentées ici **in-extenso** :
 - l'**introduction**,
 - **quel avenir** pour la fiscalité locale ?
 - conclusion du rapport sur l'**équité** et la **fiscalité locale**,
 - synthèse du rapport particulier sur l'**efficacité économique** de la **fiscalité locale**.
- Est présenté à la fin de la note le **sommaire complet** du **rapport**, ce qui permet, sans en faire une présentation exhaustive, de faire connaître au **lecteur** l'**essentiel** de son **contenu** et d'offrir à celui-ci la possibilité de se reporter aux **parties** suscitant son **intérêt**, dans le rapport lui-même, qui peut être téléchargé sur le **site** de la **Cour des comptes** :
<http://www.ccomptes.fr/fr/cpo/Accueil.html>

SYNTHÈSE DU RAPPORT

- Le 6 mai 2010, le président du **Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)** a présenté à la presse son **7^{ème} rapport**, portant sur la **fiscalité locale**.

Le CPO a fait le choix de **publier** l'ensemble des **6 rapports particuliers**, alors que le **rapport général** opère une **sélection** (il ne reprend pas toutes les pistes) et **hiérarchise** les **problématiques**.

CONSTAT : UNE FISCALITÉ INÉQUITABLE, TANT ENTRE CONTRIBUABLES QU'ENTRE COLLECTIVITÉS

- Le rapport part du **constat** que les **impôts locaux** présentent le **défaut** de ne **plus** être **adaptés** à la **situation économique et sociale** actuelle, surtout lorsqu'ils sont confrontés aux **objectifs** assignés à la fiscalité en général :
 - être **lisibles** pour le contribuable,
 - être **efficaces** sur le plan économique,
 - être **équitable**s socialement.

Il n'existe pas moins de **50 prélèvements locaux différents** (sur des niveaux de collectivités également différents), ce qui ne contribue **pas** à donner une **vision globale** du **poids de la fiscalité locale**.

En matière d'**efficacité**, les conclusions sont mitigées sur le fait de savoir si la **fiscalité locale** permet ou non d'**assurer** les **dépenses publiques nécessaires** et d'**orienter** les **comportements économiques** de manière satisfaisante.

L'**obsolescence** des **bases des taxes foncières** et de la **taxe d'habitation** ne rend **pas compte** de la réalité de la **valeur des patrimoines**, et donc l'impôt ne pèse pas de manière adéquate sur cette valeur.

La fiscalité locale n'est **équitable ni entre les contribuables, ni entre les collectivités** :

- la **taxe d'habitation** n'est progressive que jusqu'à un certain niveau de revenus,
- les **taxes foncières** sont assez insensibles aux capacités contributives réelles des redevables,
- de fortes **disparités de potentiel fiscal par habitant** existent (de 1 à 1.000 pour les communes).

LES SCÉNARIOS DE RÉFORME POSSIBLES

- À partir de ces **constats**, le CPO a fait l'**inventaire** des **scénarios possibles** pour **moderniser** la fiscalité locale.

Trois **axes de réforme** sont proposés.

UNE NECESSAIRE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES CAPACITÉS CONTRIBUTIVES DES CONTRIBUABLES

- Il faut mieux prendre en compte les **capacités contributives** des contribuables locaux : il convient de **revoir** la **détermination des assiettes** de la **TH** (introduction d'une part de revenu plus significative) et de la **TF** (révision périodique des bases de la taxe foncière).

☞ *La taxe foncière permet de maintenir le lien entre les contribuables (entreprises et ménage) et les collectivités et est l'impôt local par excellence : elle est localisée et immobile. L'impôt foncier est quasiment universel : il existe dans 24 pays de l'union européenne, tout comme aux États-Unis, en Suisse ou en Australie.*

UNE ACTUALISATION INDISPENSABLE

- En ce qui concerne l'**actualisation**, indispensable, la **méthode** est **difficile** à trouver :
 - l'option de la **valeur de marché actualisée tous les ans** soulève de nombreuses difficultés (notamment en cas de crise immobilière),
 - la **revalorisation progressive** des assiettes par une actualisation **au fil de l'eau** est **écartée**, car la rotation du parc immobilier est lente (2 millions de transactions annuelles, pour 35 millions de locaux soumis à la TH),
 - une **revalorisation périodique**, tous les **5 ans** par exemple, contournerait cette difficulté, tout en limitant le risque de volatilité des recettes.

Les **valeurs vénales** constatées lors des **mutations** pourraient être la **source de droit commun** pour alimenter la **mise à jour** de l'assiette.

LE RENFORCEMENT DES MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION

▪ Le renforcement des mécanismes de **péréquation**, est prôné, afin d'assurer une plus grande **équité entre les collectivités locales**. Actuellement, la péréquation ne **corrige** que **moins de la moitié** des **disparités** entre les collectivités (37 % pour les communes).

Afin d'**intensifier** les **effets péréquateurs** des instruments existants, plusieurs **leviers** pourraient être mobilisés.

Une **limite** aux **écarts de richesse** entre collectivités territoriales pourrait également être établie.

LES OPTIONS NON RETENUES PAR LE CONSEIL

- Plusieurs **options** n'ont finalement **pas** été **retenues** :
- la **spécialisation des impôts** (un impôt dédié à une collectivité), car il est important que les collectivités disposent d'un « **panier** » de ressources fiscales,
- la création d'une **imposition locale sur le revenu**, dans la mesure où le CPO n'a **pas** considéré que la fiscalité locale avait pour vocation principale d'assurer une **fonction de redistribution**, qui relève davantage de la solidarité nationale,
- le **remplacement** d'une part significative de la **fiscalité locale** (ex : suppression de la TH) par des **ressources nationales** (dotations), en raison de sa contradiction avec l'autonomie des collectivités locales,
- le recours à davantage de **redevances**, car ce système aurait l'inconvénient de faire reposer sur les plus modestes des dépenses qui relèvent actuellement d'un financement public et collectif,
- le recours à davantage d'**impôts partagés** (entre l'État et les collectivités locales), compte tenu de la difficulté de trouver un impôt avec une assiette large et un rendement élevé : la **TVA** étant un impôt proportionnel, il ne comporte que peu de progressivité, et la **CSG** est entièrement dédiée au financement des régimes de sécurité sociale.

LES PROPOSITIONS DU CPO

▪ Si le **constat** (faible lisibilité, efficacité économique incertaine et absence d'équité) a été facile à dresser, les **solutions** sont très **complexes**, mais **pas impossibles** pour autant.

Si le CPO garde à l'esprit que l'accroissement de la **fiscalité partagée** demeure un **objectif à long terme**, il a considéré qu'il fallait en priorité **corriger** l'actuelle **absence d'équité** de la fiscalité locale.

En conséquence, il préconise :

- la **modernisation** des impôts existants (engagée avec la réforme de la TP) :
 - en réformant les **bases** de **TH** et de **TF**,
 - en rendant la **TH** davantage **progressive**,
 - en adossant les **bases** des **taxes foncières** sur la **valeur vénale réelle** des biens auxquels elles se réfèrent,
- le **renforcement** des **mécanismes de péréquation**, qui constitue une **nécessité** pour réduire les disparités entre collectivités :
 - en s'appuyant sur les **instruments existants**, au sein de la **DGF** ou de la **CVAE**,
 - **en concentrant** la péréquation sur certaines **cibles prioritaires**,
 - en donnant au **Parlement** le pouvoir d'approuver chaque année un **objectif de réduction des inégalités** entre collectivités, sur la base d'un **indicateur** permettant de fixer un **seuil minimal de richesse**, garanti aux collectivités les plus pauvres.

INTRODUCTION DU RAPPORT GÉNÉRAL

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

Ce choix s'inscrit dans un **triple contexte** :

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

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

- Le présent rapport général vise à offrir une **restitution synthétique et accessible** de ces **travaux**. Le **détail des analyses** qui l'ont nourri est retracé dans **6 rapports particuliers**, qui en sont **indissociables**, notamment en tant que leur format est moins soumis à une exigence de concision. Ces rapports particuliers conservent le statut de **documents de travail** : sur la base d'une **instruction détaillée de la situation actuelle** et de ses déterminants, ils explorent différentes pistes d'action, entre lesquelles le **rapport général** opère une **sélection** et une **hiérarchisation**.

- Cette **synthèse** est structurée de la façon suivante :

- elle montre tout d'abord que la **fiscalité locale** contribue à déterminer la **capacité d'action** des collectivités territoriales,
- elle examine ensuite dans quelle mesure la **progression des dépenses locales** peut s'expliquer par une **insuffisante perception** par leurs bénéficiaires du **besoin de financement** qu'elles impliquent **en contrepartie**,
- elle démontre que les nombreux **dégrèvements** et **exonérations** d'impôts directs locaux (qui ont contribué à distendre le lien fiscal local) n'ont que **partiellement atteint l'objectif d'équité** qui les motivait ;
- elle formule enfin, sur la base de ces analyses, **deux séries de propositions** :
 - l'une consiste à procéder à des **aménagements à cadre juridique et institutionnel constant**, ce qui offre une facilité de mise en œuvre mais ne constitue qu'une **solution partielle** aux problèmes identifiés,
 - l'autre, plus ambitieuse, consiste à **restructurer l'architecture du financement** des collectivités territoriales, au service des **objectifs d'équité, d'efficacité, de rendement et de simplicité**.

QUEL AVENIR POUR LA FISCALITÉ LOCALE ?

[chapitre IV du rapport sur la fiscalité locale établi par le Conseil des prélèvements obligatoires]

À CADRE CONSTANT, PLUSIEURS AJUSTEMENTS SONT ENVISAGEABLES POUR RENDRE LA FISCALITÉ LOCALE PLUS ÉQUITABLE

LES PRÉLÈVEMENTS LOCAUX POURRAIENT MIEUX PRENDRE EN COMPTE
LES CAPACITÉS CONTRIBUTIVES DES CONTRIBUABLES⁽¹⁾

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

▪ La **création d'une imposition locale sur le revenu** constituerait le **moyen le plus direct** d'améliorer la prise en compte des **capacités contributives du contribuable local**. Cette **option**, que le législateur avait souhaité mettre en œuvre sous la forme d'une taxe départementale sur le revenu, n'a **jamais été appliquée**⁽²⁾.

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

- les **simulations** réalisées à la suite de la loi du 30 juillet 1990 révèlent l'**importance des transferts de charges** à prévoir en cas d'imposition locale sur le revenu⁽³⁾,
- l'introduction d'un impôt local sur le revenu entraînerait une **redistribution des ressources fiscales entre collectivités**,
- une **assiette** « revenu » serait pour les collectivités territoriales beaucoup **plus fluctuante** qu'une assiette foncière,
- la **mobilité des citoyens locaux** pourrait **accroître le séparatisme social et géographique**, les foyers les plus riches fuyant la pression fiscale des collectivités où la pression fiscale serait plus soutenue.

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

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

- L'**introduction d'une part de revenu** dans l'**assiette** de la **taxe d'habitation** présente **deux avantages majeurs** par rapport à la création ex nihilo d'une imposition locale sur le revenu :
 - le **nombre des contribuables** locaux demeurerait **inchangé**, ce qui facilite l'acceptation de la mesure et évite d'alourdir le coût du recouvrement des impôts locaux,
 - les **contribuables à faible revenu** verraient leur **cotisation décroître** alors qu'une imposition séparée sur le revenu conserverait la taxe d'habitation dans son état actuel.
- Le **paramétrage** de cette assiette mixte, selon la pondération de l'assiette « revenu », offre une **certaine souplesse** pour obtenir une **réforme plus ou moins redistributive**. Dans tous les cas de figure, la cotisation des contribuables les plus modestes serait allégée et la charge fiscale distribuée de façon moins régressive entre les différents niveaux de revenu.

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

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

⁽¹⁾ Cf. Rapport particulier « L'équité et la fiscalité locale ».

⁽²⁾ La loi du 10 janvier 1980 prévoyait déjà le remplacement de la part départementale de TH par un impôt proportionnel sur le revenu. Resté sans suite, le projet fut repris par l'article 56 de la loi du 30 juillet 1990, avant d'être ajourné par la loi du 15 juillet 1992.

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

- L'**option** de la **valeur de marché pure actualisée tous les ans** soulève de **nombreuses difficultés**. En particulier, elle aurait pour effet d'**accroître** le **risque de volatilité** des recettes des collectivités dans les périodes d'évolutions heurtées des prix de l'immobilier.
- Une **autre option** pourrait consister à retenir la **revalorisation progressive** des assiettes **par une actualisation au fil de l'eau**. Cela serait à la fois :
 - **moins lourd** qu'une mise à jour sous la forme de révisions générales,
 - et **plus acceptable pour les contribuables** car les réévaluations d'assiette auraient lieu lors des changements de propriétaire.

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

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

- La **revalorisation périodique**, tous les **5 ans** par exemple, contournerait cette difficulté, tout en limitant le risque de volatilité des recettes des collectivités. Les **valeurs vénales constatées** lors des mutations pourraient être la **source de droit commun** pour alimenter la mise à jour de l'assiette. La valeur de marché est d'ailleurs **prédominante** dans les **fiscalités foncières des pays européens**, car plus équitable et plus pratique en termes de gestion.
- Il est également **possible**, comme au Royaume-Uni, d'**exprimer la valeur des biens immobiliers en euros constants**, par exemple en euros 2010, pour neutraliser l'effet des variations des prix intervenues entre l'année de référence et l'année courante sur le marché immobilier.
- L'**absence de révision générale depuis 1970** tient moins à la complexité technique de l'opération (menée à bien par l'administration fiscale entre 1990 et 1992) qu'aux **importants transferts de charges entre contribuables**.

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

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

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

LES MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DEVRAIENT ÊTRE RENFORCÉS

Les dotations péréquatrices pourraient être intensifiées

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

Plusieurs leviers peuvent être mobilisés :

- **accélérer**, pour chaque échelon territorial, l'**augmentation de la part relative des dotations péréquatrices**⁽⁴⁾ au sein de la DGF, **en ralentissant la hausse des dotations forfaitaires**,
- **renforcer les mécanismes de péréquation fiscale** de la CVAE qui devraient être mis en place à compter de 2011,
- **concentrer les transferts sur les cibles prioritaires** :
 - **en réduisant le nombre des collectivités bénéficiaires** de la péréquation (relèvement des seuils d'éligibilité pour faire en sorte que **moins de la moitié** des collectivités de chaque catégorie soit éligible)
 - et en **majorant les concours** accordés aux **collectivités les plus éloignées de la moyenne**.

⁽⁴⁾ Le renforcement de la péréquation horizontale figure parmi les propositions de la mission confiée à M. Pierre Jamet, «Rapport sur les finances départementales, rapport au Premier ministre », p. 28 -20 avril 2010 -.

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

▪ La **gouvernance de la fiscalité locale** est aujourd'hui **peu propice** à l'**intensification de la péréquation**. L'**article L. 1211-3** du code général des collectivités territoriales confie au **Comité des finances locales** la **répartition de la dotation globale de fonctionnement** entre les collectivités et la détermination de ses différentes composantes. Le Comité comprend 11 représentants de l'État, 4 parlementaires et 28 représentants des différentes catégories de collectivités locales (article L. 1211-2)⁽⁵⁾.

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

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

Cet indicateur pourrait prendre la forme d'un **écart maximal de ressources après transferts** (exemples : « toute collectivité a le droit de disposer d'un **potentiel financier**⁽⁶⁾ par habitant au moins égal à x % du potentiel moyen » ou « les transferts aux collectivités doivent réduire de x % les disparités de richesse fiscale entre elles »).

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

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

▪ La **définition** de cet **objectif** par le Parlement :

- assurerait une **plus grande visibilité à la politique de péréquation**,
- et lierait le **Comité des finances locales** dans ses **décisions** d'attribution des ressources.

UN SCÉNARIO DE PLUS GRANDE AMPLEUR AURAIT CONSISTÉ À REMPLACER UNE PART SIGNIFICATIVE DE LA FISCALITÉ LOCALE PAR DES RESSOURCES NATIONALES

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

▪ Les **collectivités territoriales** ont aujourd'hui la **responsabilité** de **services publics locaux** pour lesquels elles bénéficient de **marges de manœuvre réelles** et qu'elles peuvent **financer** par des **prélèvements locaux**.

Par ailleurs, le **prélèvement local** permet de **maintenir le lien entre les collectivités territoriales et les contribuables** et à ce titre constitue une dimension importante de la vie démocratique locale. Par conséquent, le **scénario** d'une **suppression totale de la fiscalité locale** devrait être **écarté**.

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

▪ Dans un **scénario de réforme d'ampleur**, la **fiscalité locale** pourrait alors se limiter à **deux prélèvements** qui bénéficient de **solides justifications** sur le plan de l'**efficacité économique** : les **redevances** et la **taxation foncière**.

⁽⁵⁾ Les représentants sont désignés par le collège des chefs des exécutifs des collectivités dont ils relèvent. Il y en a deux pour les régions, quatre pour les départements, sept pour les groupements intercommunaux et quinze pour les communes. En outre, des règles spécifiques ont été définies pour les communes et structures intercommunales pour garantir une représentation la plus fidèle possible des différentes situations géographiques et juridiques en leur sein.

⁽⁶⁾ Il s'agit d'un indicateur de ressources plus large que la notion de potentiel fiscal qui prend en compte non seulement les ressources fiscales mais aussi certaines dotations versées automatiquement par l'État (la dotation forfaitaire).

Pour le reste, les **prélèvements locaux** pourraient être **remplacés** par un **financement national** reposant sur un système de **dotations garanties** ou de **partage d'impôts nationaux** mieux placé pour corriger les inégalités en contribuables et entre collectivités.

Les exemples étrangers invitent à repenser le mode de financement des collectivités territoriales⁽⁷⁾

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

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

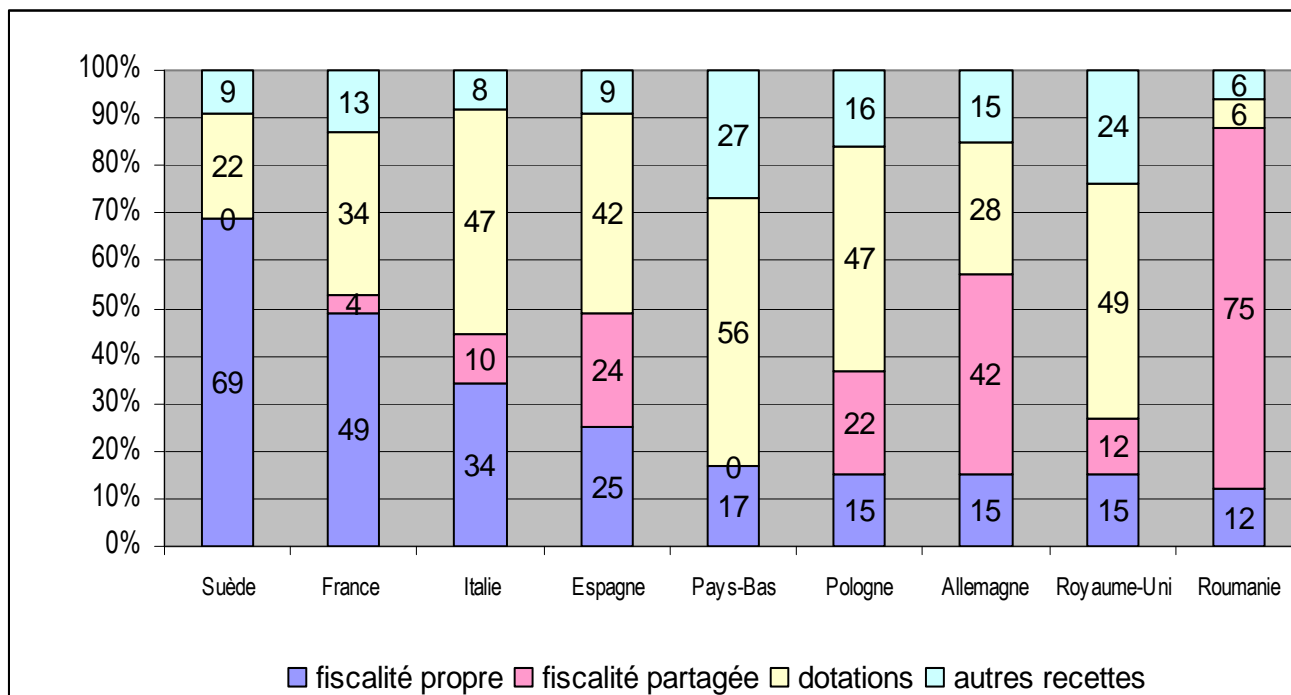
▪ Les **exemples étrangers**, notamment ceux des **États fédéraux** ou **régionalisés**, nous invitent à **dissocier fiscalité locale** et **libre administration**.

Si l'existence d'une **fiscalité locale propre** est **générale en Europe**, elle est **rarement prépondérante** dans les ressources des collectivités territoriales, l'**essentiel des financements** reposant sur la **fiscalité partagée** ou des **dotations**.

Dans de nombreux États européens, au sein desquels les collectivités infranationales assument des responsabilités importantes, la **part de la fiscalité propre** est **parfois marginale**, l'**essentiel** du financement des collectivités étant assuré par des **impôts nationaux partagés** ou des **dotations**.

La **libre administration** s'y exerce par la **liberté de gestion et d'utilisation** de leurs **ressources**.

NATURE DES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS NEUF ÉTATS DE L'UNION EUROPÉENNE (EN 2005)



⁽⁷⁾ Rapport particulier « Comparaisons internationales ».

- En **Allemagne**, par exemple, la **part des ressources propres** est **plus de 3 fois inférieure** à ce qu'elle est en **France**, les **Länder** bénéficiant, pour l'essentiel, de **transferts de recettes de l'État fédéral**.

Le **partage des recettes fiscales** est d'ailleurs **inscrit dans la Constitution allemande** (article 106 de la Grundgesetz), assurant aux Länder des **engagements** précis de la part de l'**État fédéral** sur la prévisibilité des recettes qui leur sont affectées.

**BIEN QUE JUSTIFIÉ SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE, LE RECOURS ACCRU AUX REDEVANCES
RESTERAIT UNE SOURCE DE FINANCEMENT MARGINALE ET SOULÈVERAIT DES QUESTIONS D'ÉQUITÉ ⁽⁸⁾**

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

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

- **Plusieurs prélèvements** pourraient être **revus** pour **se rapprocher** davantage d'un **mécanisme de redevance**. Par exemple, le **financement des transports publics** repose aujourd'hui en grande partie sur le **versement transport** acquitté par les entreprises et **relativement peu** sur les **redevances payées par les usagers**.

Or, ce **prélèvement** présente de **nombreux inconvénients** sur le plan de l'efficacité économique, en particulier parce qu'il pèse sur le **coût du travail**. Aussi le financement des transports publics pourrait-il être **rééquilibré** et s'appuyer **davantage** sur le **paiement des usagers**, dans une logique de plus grande transparence du coût.

- D'autre part, il est possible d'**aller plus loin** dans le **champ des services publics locaux soumis à tarification**. Le « Grenelle » de l'environnement a prévu d'**accorder aux collectivités territoriales** la possibilité de recourir aux **péages urbains**.

Cet outil de régulation de la circulation automobile revient à **taxer l'utilisation de la voirie sur un territoire déterminé**, afin d'orienter les comportements et d'inciter les automobilistes à mieux prendre en compte les externalités qu'ils engendrent (émission de gaz à effet de serre, congestion des voies de circulation, nuisances sonores, notamment). Grâce aux possibilités techniques qu'offrent les **nouvelles technologies**, le **péage** peut être finement utilisé pour **tenir compte du type de véhicule**, des **zones traversées**, des **horaires**.

L'**acceptabilité** de ce type de tarification est d'autant plus forte que l'**offre de transports collectifs** est bien développée dans la zone soumise à péage. Ce **mode de tarification** est aujourd'hui **inutilisé en France** alors qu'il est déjà développé dans certains pays (par exemple à **Singapour**, en **Norvège** et au **Royaume-Uni**).

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

Ces effets ne sont **pas un obstacle insurmontable**. Face au risque d'exclusion d'une partie des usagers de l'utilisation de certains services en raison d'un recours plus systématique à la tarification, les **collectivités territoriales** peuvent **mettre en place** ou **renforcer**, les **tarifs sociaux** tenant compte de la **capacité contributive des usagers**.

Des **tarifs progressifs** en fonction des **revenus** par exemple permettent d'obtenir de **meilleurs résultats en termes de redistribution** que la gratuité des services publics.

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

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

⁽⁸⁾ Cf. Rapport particulier « L'efficacité économique de la fiscalité locale ».

**L'IMPÔT FONCIER, SUR LES MÉNAGES ET SUR LES ENTREPRISES,
PERMET DE MAINTENIR LE LIEN ENTRE LES CONTRIBUABLES ET LES TERRITOIRES ⁽⁹⁾**

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

Elle permet par ailleurs aux collectivités territoriales :

- de **retirer** le **bénéfice** de leurs **actions**, qui se concrétisent dans la **valorisation foncière**,
- et ainsi de se **réapproprier** une **partie de la rente** dont elles sont à l'origine.

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

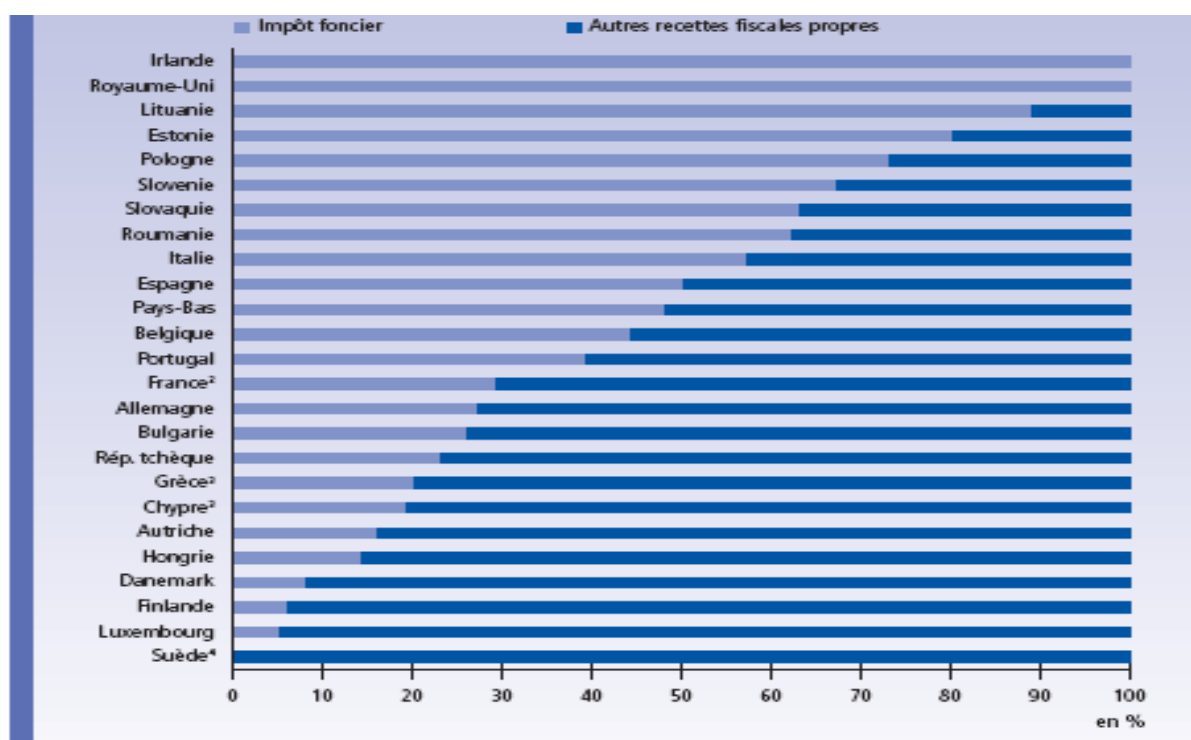
▪ La **localisation** de la **base de la CVAE**, issue de la réforme de la taxe professionnelle, contribue parallèlement à **renforcer le lien entre les entreprises et les territoires**.

▪ Pour preuve de son intérêt et de son efficacité, cet impôt est **quasiment universel**. Il est en effet présent dans **24 États** membres de l'UE ⁽¹⁰⁾ ; il existe également en **Suisse**, aux **États-Unis** et en **Australie**.

Il représente **plus de 40 %** des **ressources fiscales** communales en **Belgique, Irlande, Italie, Pays-Bas, Espagne** et au **Royaume-Uni**, voire près de la **moitié** aux **Pays-Bas** et en **Espagne**.

Il apporte l'**essentiel** des **ressources fiscales** propres en **Estonie, Lituanie, Pologne, Slovénie** et **Slovaquie**, voire la **totalité** en **Irlande** et au **Royaume-Uni**, comme l'illustre le graphique ci-après.

PART DE L'IMPÔT FONCIER DANS LES RECETTES FISCALES MUNICIPALES PROPRES EN 2005



Source : monographies Dexia.

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

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

³ Grèce et Chypre : données Eurostat.

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

⁽⁹⁾ Cf. Rapport particulier « L'efficacité économique de la fiscalité locale ».

⁽¹⁰⁾ En Suède, la taxe foncière, qui n'existait pas en 2005, a été introduite en 2008, à la suite de la suppression de l'impôt sur les résidences perçu par l'État.

CE SCÉNARIO IMPLIQUERAIT LA SUPPRESSION OU LA CENTRALISATION DE NOMBREUX PRÉLÈVEMENTS LOCAUX

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

- La 1^{ère} option consiste à **supprimer l'ensemble des prélèvements locaux, à l'exception des redevances de services publics et de la taxe foncière.**

Dans ce cas, la **hausse** d'un ou de plusieurs **impôts nationaux** serait nécessaire pour faire face à ce nouveau besoin de financement.

Ainsi, la suppression de l'**ensemble des prélèvements**, y compris la taxe d'habitation, représenterait un **manque à gagner** en termes de recettes qui peut être évalué à environ **44 milliards d'euros** en prenant en compte la fiscalité directe, hors taxe foncière, et la fiscalité indirecte pour l'année **2008**.

- Une **autre option** consisterait non pas à supprimer la plupart des **prélèvements** mais plutôt à les **recentraliser**.

Ce pourrait être le cas :

- de la **nouvelle cotisation valeur ajoutée sur les entreprises (CVAE)**, dont la réforme de la taxe professionnelle a nationalisé les taux,
- ou des **droits de mutations à titre onéreux (DMTO)** par exemple.

Une **grande partie** des **impôts et taxes transférés** lors des différentes vagues de **décentralisation** pour respecter facialement la contrainte d'autonomie financière serait de **nouveau affectée à l'État**.

Au-delà de la simplification du paysage fiscal local, ce scénario :

- permettrait également de **clarifier le financement des collectivités territoriales**,
 - et mettrait **fin** à une **certaine illusion** d'autonomie fiscale, en particulier pour ceux des impôts qui sont fictivement localisés (TSCA, TIC).
- Ces **deux options** peuvent être également **combinées** dans un **scénario intermédiaire** supprimant certains prélèvements et en recentralisant d'autres.

Quelle que soit la solution retenue, la taxe d'habitation pourrait être supprimée ⁽¹¹⁾

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

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

- Pour **compenser** le manque à gagner lié à la suppression de la taxe d'habitation, soit **15,26 milliards d'euros** pour l'année **2008**, il serait nécessaire d'envisager une **hausse** des **impôts nationaux**. Les **effets redistributifs** mais aussi **économiques** de la suppression de cet impôt local dépendent étroitement du **mode de compensation retenu**.

Les **effets**, en particulier les **transferts de charges entre ménages**, seront ainsi **très différents** selon que la **suppression** de la TH s'accompagne d'une **hausse** de l'**impôt sur le revenu** ou de la **TVA**.

LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES REPOSERAIT DAVANTAGE SUR DES RESSOURCES NATIONALES

Deux options relativement proches sont envisageables pour financer les collectivités territoriale le partage d'impôts nationaux et les dotations garanties

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

(11) Cf. Rapport particulier « L'équité et la fiscalité locale ».

- En revanche, du **point de vue des collectivités**, la **logique des impositions** et des **dotations diffère**, dès lors que le **produit d'un impôt partagé évoluerait comme son assiette** (sauf à réviser chaque année les modalités du partage en fonction de l'évolution de l'assiette), alors qu'une **dotations** évolue en fonction d'une **norme fixée en loi de finances**.
- Le **système de dotations** et le **partage d'un impôt national** sont **en fait très proches** si l'on retient un **critère de répartition** du produit de l'impôt qui soit **orthogonal au critère fiscal** (prenant en compte différentes caractéristiques telles que la taille de la population, le niveau de richesse, la situation géographique, etc.).

Le **partage d'impôts nationaux** semble cependant la **solution la plus susceptible** de réunir le **consensus des parties prenantes**.

Le partage d'impôts nationaux

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

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

- Par rapport à ses partenaires, la **France mobilise peu la fiscalité partagée** : **6,5 % des recettes**, contre **20 % en moyenne** dans l'**Union européenne** ⁽¹²⁾.
Ainsi, en **Allemagne**, la **fiscalité partagée** représente près de **60 % des ressources des Länder** et **17 %** de celles des **communes**.

Néanmoins, l'**évolution du financement des régions** conduit à **rapprocher leur situation** de celle des **Länder**, avec une **part croissante de la fiscalité nationale partagée** dans leurs ressources.

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

- Cette solution se heurte ainsi à la **difficulté d'identification de l'impôt national** qui serait susceptible d'être partagé avec les collectivités territoriales.

Elle présente toutefois l'**avantage** de s'inscrire dans le **cadre constitutionnel existant**. En effet, elle ne nécessiterait **pas de révision de la loi organique** si la **base est localisable** ou si les **collectivités territoriales** disposent d'une **liberté de taux**, même encadrée.

En l'absence de localisation de la base ou bien de liberté de taux, il conviendrait alors :

- de **réviser la loi organique** pour autoriser la comptabilisation de l'ensemble des impositions de toutes natures parmi les ressources propres des collectivités territoriales,
- ou **réviser le seuil plancher du ratio d'autonomie financière**.

⁽¹²⁾ Source : DEXIA, données 2005.

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

Le financement par des dotations

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

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

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

▪ Cette option présente par ailleurs l'**avantage** de permettre :

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

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

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

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

Ainsi, dans ce scénario, une **révision de la loi organique** serait donc **nécessaire** pour modifier ces seuils à la baisse.

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

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

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

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

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

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

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

- elle revient à **recréer un empilement des taux**, avec les risques qui y sont associés en termes de **concurrence fiscale verticale**,

- la **lisibilité pour le contribuable** en serait amoindrie,
 - ce scénario **priverait** partiellement l'**État** d'éventuels **efforts de maîtrise de sa fiscalité**, les collectivités territoriales pouvant parallèlement accroître leurs prélèvements,
 - les **effets péréquateurs** entre collectivités seraient **moins forts**, dans la mesure où l'**application des taux** porterait sur une **assiette localisée**, à la différence d'un système de dotations ou de partage de l'impôt national.
- Ces éléments invitent par conséquent à **écarter la piste de la fiscalité additionnelle**.

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

CONCLUSION

- Les **vagues successives de décentralisation**, qui ont entraîné l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales, ainsi que l'**obligation** qui leur est faite de présenter des **budgets en équilibre** expliquent largement, mais pas uniquement, l'**alourdissement** de la **fiscalité locale** dans la dernière période. Celui-ci résulte aussi des **compétences** dans l'exercice desquelles les **collectivités locales** disposent de **marge de manœuvre** et d'un **pouvoir d'appréciation**.
- L'**augmentation** de la **pression fiscale** locale est facilitée par le **manque de lisibilité** par les contribuables des **prélèvements locaux**, principalement en raison de leur « **empilement** ».
- Pour **éviter** cet **écueil**, la **spécialisation des impôts locaux** est une voie qui a pu être empruntée et qui s'est élargie avec la réforme de la taxe professionnelle à l'occasion de laquelle les **communes** sont devenues **seules attributaires** de la **taxe d'habitation**, impôt de répartition par nature, dont elles votent seules les taux.

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

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

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

- L'**absence** de **revalorisation des bases** de la **taxe d'habitation** et de la **taxe foncière** induit des **transferts de charges importants**, au détriment des contribuables les plus modestes.

La **revalorisation des bases** apparaît, malgré ses difficultés, comme une **nécessité**, dans la mesure où le recours à des **bases anciennes et non actualisées** participe directement au **caractère régressif** de l'**imposition locale**.

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

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

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

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

SYNTHÈSE DES PISTES DE RÉFORME EXAMINÉES DANS LE RAPPORT

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

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

Source : CPO

CONCLUSION DU RAPPORT PARTICULIER SUR L'ÉQUITÉ ET LA FISCALITÉ LOCALE

[p. 491 et 492]

▪ La **réforme de la fiscalité** locale relève largement d'un **art d'exécution**. La difficulté ne réside pas vraiment dans la complexité technique des solutions à mettre en œuvre.

Pour une large part, le **cadre juridique actuel** offre les **moyens nécessaires** pour **renforcer l'équité** du prélèvement fiscal local. Il permet tout à fait de **mettre régulièrement à jour les assiettes foncières** et d'**intensifier les mesures de péréquation**.

La **difficulté** réside plutôt dans les **obstacles politiques**, qui freinent la réforme. En matière d'**équité**, la **volonté d'éviter les transferts de charges**, à l'origine de l'échec des réformes projetées au début des années 1990, demeure la **contrainte majeure**. **Deux options** se dessinent.

▪ La **première option** consiste à **réformer la fiscalité locale dans le cadre juridique existant** (prédominance des assiettes foncières, part élevée de recettes fiscales au sein des ressources des collectivités...). Les **évolutions proposées** éviteraient les écueils responsables de l'échec des tentatives de réforme des années 1990.

Elles permettent d'**éviter des transferts de charges massifs**. Ainsi, la constitution d'une **assiette mixte de taxe d'habitation**, incluant une **part de revenu**, produit-elle des **effets moins déstabilisateurs** que la création ex nihilo d'une imposition locale sur le revenu, telle qu'envisagée en 1990.

D'autre part, en raison de la difficulté à faire entrer en vigueur des réformes génératrices de transferts de charges, ce rapport privilégie, pour la **mise à jour des assiettes**, les **mécanismes d'évolution spontanée** par rapport aux décisions discrétionnaires.

La **détermination administrative** de la **valeur locative cadastrale**, laissant à l'**État l'initiative des révisions générales**, est **moins propice au changement** qu'une évolution déclenchée par la **constatation des valeurs vénales** à l'occasion des **mutations** ou par les **déclarations des contribuables**.

▪ La **seconde option** consiste à **changer de modèle de financement** des collectivités territoriales, en faisant une **part plus large** aux **dotations** et à l'affectation de **parts de produits d'impôts nationaux**.

Même si ce scénario se heurte à court terme à de **sérieux obstacles politiques et juridiques**, la baisse de la fiscalité directe locale au sein des ressources des collectivités territoriales permettrait de **progresser** simultanément dans les **deux dimensions de l'équité**.

En rapprochant les **ressources** des collectivités de leurs **besoins**, elle contribuerait à l'**équité territoriale**.

En substituant à la fiscalité locale des **financements assis sur des impôts nationaux**, plus respectueux des facultés contributives, elle participerait à l'**équité verticale**.

Afin d'assurer que ce nouveau mode de financement soit l'instrument d'une **péréquation renforcée**, il est proposé d'**accroître la pression politique en faveur des transferts péréquateurs**, moyennant la fixation par le Parlement d'un **«seuil de pauvreté fiscale»**, en deçà duquel aucune collectivité ne pourrait être maintenue.

Les **conditions** seraient ainsi réunies d'une **réelle convergence des collectivités**, dans le cadre d'un système fiscal garantissant mieux qu'aujourd'hui l'**équité entre contribuables**.

SYNTHÈSE DU RAPPORT PARTICULIER SUR L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE DE LA FISCALITÉ LOCALE

[p. 617 et 618]

- L'examen de l'**efficacité de la fiscalité locale** a emporté **deux constats**.

L'OPACITÉ DE LA STRUCTURE DE LA FISCALITÉ LOCALE

- Le **premier** est celui de l'**opacité** de la **structure de la fiscalité locale** :
 - elle ne permet **pas** au contribuable de **faire le lien entre l'impôt** qu'il paie et les **bénéfices** qu'il retire des **services publics**,
 - elle ne permet **pas** de **modérer les taux votés** par les collectivités.

L'EFFICACITÉ MACROÉCONOMIQUE RELATIVE DES IMPÔTS LOCAUX

- Le **second** est celui d'une **relative efficacité macroéconomique** des **impôts prélevés localement** :
 - la **réforme de la taxe professionnelle** a **levé les obstacles** les plus importants à la **performance des entreprises**,
 - les **impôts ciblés sur certains produits**, qui ont de bonnes propriétés macroéconomiques, occupent une **large part** de la fiscalité locale,
 - l'**assiette foncière** est **obsolète**, ce qui paradoxalement lui **évite de peser** sur le **potentiel de l'économie à long terme**.
- **Toute réforme** visant à **restaurer le lien fiscal** permettrait donc d'**améliorer l'efficacité du financement des collectivités**. Elle doit cependant être **aménagée** pour **limiter ses effets distorsifs** sur le plan macroéconomique.

LES DEUX TYPES DE PROPOSITIONS

- Les **propositions** reposent donc sur **deux volets** :
 - pour **financer les dépenses choisies par les collectivités**, l'aménagement de l'**impôt foncier** et le recours accru aux **redevances** afin de recréer un « **lien fiscal** » **efficace**. Les propositions concilient cet objectif microéconomique avec celui de la performance de l'économie nationale ;
 - pour **financer les dépenses contraintes** (dépenses subies par les collectivités), **deux scénarios alternatifs** : **accroître** la part des **dotations** dans le financement des collectivités ou **partager** avec elles un **impôt national**.

LES DIX RECOMMANDATIONS

- Les **dix recommandations** résumées dans le **tableau** ci-dessous visent ainsi à **rééquilibrer le financement des collectivités** au regard des deux facettes de l'**efficacité économique au niveau local**.

N°	Propositions
1	Développer la tarification des services publics pour alléger la fiscalité locale, quand les conditions de sa mise en œuvre sont réunies En particulier, la tarification des transports pourrait être revue afin d'établir un signal-prix efficace pour l'utilisateur et les entreprises. Le versement transport serait ainsi allégé ; la contribution résiduelle des entreprises pourrait être transformée en un prélèvement sur la valeur ajoutée des entreprises.
2	Transformer les impôts locaux portant sur des produits ciblés, en redevances incitatives. En particulier, la redevance sur les ordures ménagères pourrait être rendue plus incitative et se substituer pour une plus large partie à la taxe sur les ordures ménagères.
3	Prélever la rente induite par les biens et services publics locaux par une révision des taxes d'urbanisme L'instauration ou la généralisation de taxes d'urbanisme spécifiques permettraient de prélever une partie des plus-values immobilières imputables aux décisions des collectivités locales.
4	Conserver un équilibre entre entreprises et ménages dans la fiscalité locale
5	Développer la taxation des industries polluantes au niveau local L'instauration d'une taxe sur les activités polluantes au niveau local permettrait de désinciter les comportements polluants localisés et de compenser le coût qu'ils génèrent.

6	<p>Réviser la taxation foncière par l'adoption d'une valeur de marché aménagée, qui allège les incidences de la taxe sur le coût du capital</p> <p>La valeur de marché retenue pour la révision de l'assiette foncière doit surpondérer la valeur foncière « pure » (terrains) par rapport au capital immobilier (constructions).</p>
7	<p>Réviser la taxation foncière par l'adoption d'une valeur de marché aménagée, qui module la taxe en fonction des revenus des ménages</p> <p>La révision de l'assiette foncière doit s'accompagner d'une remise à plat du système d'exonérations afin de s'assurer que la nouvelle taxation tienne compte de la capacité contributive des contribuables modestes ⁽¹⁾</p>
8	<p>Clarifier les responsabilités de l'État et des collectivités en matière de dépenses fiscales</p> <p>Les exonérations législatives doivent être réservées à la définition des assiettes fiscales, stables au court du temps. Les exonérations des collectivités doivent être réservées à des politiques spécifiquement locales (ex. aménagement du territoire).</p>
9	<p>Accroître la part des dotations de l'État dans les ressources des collectivités locales</p> <p>L'augmentation des dotations se justifie par l'existence de dépenses contraintes des collectivités. Les règles d'indexation des dotations doivent être proportionnées à l'évolution des dépenses de l'État. Les dotations forfaitaires doivent être privilégiées afin de ne pas inciter les collectivités à la dépense.</p>
10	<p>Attribuer aux collectivités une quote-part d'un impôt sur les revenus à assiette large et dynamique ⁽²⁾ à hauteur des dépenses sociales</p> <p>Une quote-part d'impôt sur les revenus pourrait être attribuée à hauteur des dépenses contraintes, notamment en matière sociale. Des centimes additionnels prélevés par les collectivités ne se justifieraient pas pour ce type de dépenses.</p>

⁽¹⁾ Qui ne peuvent pas « monétiser » les plus-values foncières (absence d'effet richesse).

⁽²⁾ Impôt répliquant les propriétés de la CSG, par exemple.

LES SOMMAIRES DU RAPPORT GÉNÉRAL ET DES RAPPORTS PARTICULIERS DU CONSEIL DES PRÉLÈVEMENT OBLIGATOIRES

LE RAPPORT 2010 DU CONSEIL NATIONAL DES IMPÔTS	
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I : Le financement des collectivités territoriales par la fiscalité locale oriente leur capacité d'action	
I. Les 30 dernières années ont été marquées par l'augmentation des ressources et des dépenses locales	11
II. Le dynamisme des dépenses locales s'explique par la décentralisation, mais aussi par des choix des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences	16
III. Les dépenses des collectivités territoriales, qui ont pour fonction de répondre à l'expression de besoins locaux, peuvent être déterminées également par les ressources disponibles	21
CHAPITRE II : Le lien entre les dépenses et les recettes locales est distendu	
I. Les prélèvements locaux sont peu lisibles pour les contribuables	25
II. Le contribuable national prend à sa charge plus d'un quart du produit de la fiscalité locale	31
III. La libre administration des collectivités territoriales n'implique pas nécessairement la détention d'un pouvoir fiscal local	32
CHAPITRE III : L'équité entre contribuables et entre collectivités territoriales n'est pas garantie	
I. La multiplicité des fonctions assignées à la fiscalité locale a conduit à une prise en compte partielle et peu cohérente de l'objectif d'équité	37
II. Les impôts directs locaux ne tiennent pas suffisamment compte du niveau de revenu	38
III. La fiscalité locale est à l'origine de disparités importantes entre collectivités territoriales, que ne corrigent que partiellement les mécanismes de péréquation	41
CHAPITRE IV : Quel avenir pour la fiscalité locale ?	
I. A cadre constant, plusieurs ajustements sont envisageables pour rendre la fiscalité locale plus équitable	47
II. Un scénario de plus grande ampleur consisterait à remplacer une part significative de la fiscalité locale par des ressources nationales	52
CONCLUSION	65
LES FINANCES LOCALES ET LA FISCALITÉ LOCALE	
INTRODUCTION	77
CHAPITRE I : Mise en perspective des finances locales dans l'évolution des finances publiques	
I. Des dépenses publiques en hausse et un investissement public stable en longue période.	79
II. La part des recettes et des prélèvements locaux a augmenté en valeur absolue et relative	81
III. Un déficit et un endettement également croissants, auxquels participent encore peu les collectivités territoriales	83
CHAPITRE II : La décentralisation a modifié le niveau et la répartition des dépenses locales	
I. Les dépenses locales ont progressé de près de 6% par an depuis 1984, en partie en raison des transferts de compétences	87
II. Si les transferts de compétences n'expliquent pas exclusivement la hausse des dépenses locales, ils ont profondément modifié les structures des budgets des collectivités territoriales	98
CHAPITRE III : Pour financer leurs dépenses, les collectivités territoriales disposent de ressources de plusieurs natures	
I. Les ressources non fiscales des collectivités territoriales sont composées de ressources propres ainsi que de dotations et subventions	111
II. Les ressources fiscales des collectivités territoriales font l'objet de critiques récurrentes	118
III. La loi de finances pour 2010 a remplacé la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale et a, par ricochet, modifié l'architecture de la fiscalité locale	137
ANNEXES	
1. Dispositions communes aux quatre "vieilles"	155
2. La taxe professionnelle	160
3. La taxe d'habitation	169
4. Les taxes foncières	173
5. Autres impositions locales	177

FISCALITÉ LOCALE ET LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES : LES PRINCIPES D'AUTONOMIE FINANCIÈRE ET FISCALE	
INTRODUCTION	187
CHAPITRE I : Si elle ne représente qu'une des composantes de la libre administration, l'autonomie financière est au cœur des discussions portant sur la nature et les conditions d'exercice des pouvoirs locaux	
I. En consacrant le principe de l'autonomie financière des collectivités locales, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 conduit à une assimilation entre l'autonomie financière et l'autonomie fiscale, sans pour autant en clarifier toutes les composantes	193
II. La loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution précise les modalités de la garantie constitutionnelle ainsi apportée	198
III. La rédaction de la loi organique du 29 juillet 2004 résulte d'un compromis politique plus que de préoccupations d'ordre juridique	205
IV. Dès l'origine, la rédaction de la loi organique du 29 juillet 2004 n'est satisfaisante pour aucun des acteurs	212
V. Résumé et conclusion de la première partie	219
CHAPITRE II : La progression des ratios depuis 2003 masque une autonomie financière et fiscale très relative	
I. Conformément aux objectifs exprimés en 2003, les ratios d'autonomie financière s'accroissent	221
II. La fiscalité directe locale a l'apparence d'une fiscalité autonome, mais la part grandissante prise en charge par le contribuable national relativise sa contribution à l'existence d'un pouvoir fiscal local	224
III. Le pouvoir des collectivités sur la fiscalité indirecte est à géométrie variable	240
IV. Le principe d'autonomie financière contraint fortement la marge de manœuvre disponible pour mener à bien de nouvelles réformes de la fiscalité locale	254
V. Résumé et conclusion de la deuxième partie	260
CHAPITRE III : La désimbrication des notions d'autonomie financière et d'autonomie fiscale, qui faciliterait les réformes à venir de la fiscalité locale, passe par une révision de la loi organique du 29 juillet 2004	
I La libre administration des collectivités territoriales recouvre un enjeu d'autonomie financière et non d'autonomie fiscale	261
II La dissociation de l'autonomie financière et de l'autonomie fiscale ne pourra être réalisée que sous certaines conditions	263
III. Le partage de grands impôts nationaux ne nécessiterait aucune modification du cadre juridique existant, même s'il pourrait être facilité par une révision de la loi organique	269
IV. Un financement des collectivités locales par des dotations nécessiterait à minima une révision de la loi organique du 29 juillet 2004	272
V. Résumé et conclusion de la troisième partie	276
LA STRUCTURE DE LA FISCALITÉ LOCALE ET L'ORGANISATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	
INTRODUCTION	281
CHAPITRE I : La complexité de la fiscalité locale fait écho à une certaine confusion dans l'organisation territoriale que des réformes récentes n'ont pas réussi à clarifier	
I. La structure de la fiscalité locale repose sur un cadre ancien qui s'est complexifié depuis la mise en œuvre de la décentralisation	287
II. A l'enchevêtrement des compétences des collectivités locales s'ajoute une faible spécialisation d'une fiscalité locale parfois mal adaptée aux dépenses des collectivités	304
III. Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre a conduit à une modification substantielle de la fiscalité du secteur communal et à une augmentation globale des prélèvements	320
CHAPITRE II : Une réforme de la fiscalité locale se heurte à des contraintes fortes qui peuvent conduire à s'interroger sur l'opportunité de son maintien	
I. L'évolution de la fiscalité locale pourrait être la conséquence d'une réforme préalable des collectivités territoriales	337
II. A défaut d'une réorganisation des collectivités territoriales ou d'une rationalisation de leurs compétences, une plus grande spécialisation des impôts locaux devrait être recherchée	352
III. En raison des contraintes pesant sur la réforme de la fiscalité locale, la question de son maintien peut se poser	375

L'ÉQUITÉ ET LA FISCALITÉ LOCALE	
INTRODUCTION	393
CHAPITRE I : La fiscalité locale, qui repose à plus des deux tiers sur des assiettes ayant une composante foncière dont l'évaluation est obsolète, n'entretient qu'un lien ténu avec les capacités contributives des redevables	
I. La fiscalité locale se caractérise par une charge très variable pour les contribuables et un prélèvement tendanciellement régressif par rapport aux revenus	397
II. Par nature, l'assiette de la fiscalité locale, principalement foncière et fondée sur des critères parfois désuets, ne tient compte qu'à la marge des capacités contributives	404
III. Faute d'être suffisamment tenues à jour, les valeurs locatives cadastrales sont devenues obsolètes, entraînant des transferts de charges anti-redistributifs	412
CHAPITRE II : La dispersion du potentiel fiscal entre collectivités, malgré des efforts croissants de péréquation, entraîne une distribution très inégale des ressources et in fine une répartition sous-optimale de la dépense publique locale	
I. La ressource fiscale est très inégalement répartie, surtout entre communes, à cause d'une assiette dispersée et d'une carte communale émiétée	422
II. Les disparités inévitables qui affectent les ressources fiscales locales induisent une répartition sous-optimale de la dépense publique locale	436
III. Les mécanismes existants de péréquation portent sur des volumes financiers importants et croissants mais les disparités entre collectivités ne sont corrigées qu'à moitié	445
CHAPITRE III : Différents scénarios d'évolution peuvent être envisagés pour renforcer l'équité de la fiscalité locale	
I. Le statu quo, parce qu'il laisserait s'aggraver la situation actuelle, n'est pas une option	462
II. La fiscalité locale peut être amplement réformée dans le cadre de ses principes directeurs actuels	464
III. Accroître les financements par dotations ou attribution de parts de produits fiscaux nationaux constitue l'option à la fois la plus radicale et potentiellement la plus structurante en termes d'équité	483
L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE DE LA FISCALITÉ LOCALE	
INTRODUCTION	499
CHAPITRE I : Opaque, la fiscalité locale n'assure pas une discipline fiscale satisfaisante	
I. La théorie économique justifie, sur le plan de l'efficacité, l'existence d'un lien fiscal entre contribuables et collectivités	503
II. Le "lien fiscal" entre contribuable et collectivités n'est pas suffisamment transparent pour discipliner les collectivités locales	513
III. Les impôts sur les produits ne sont pas utilisés à bon escient	523
CHAPITRE II : La réforme de la taxe professionnelle est favorable à la performance des entreprises	
I. La fiscalité locale poursuit deux objectifs qui peuvent être contradictoires : la stabilité des ressources pour les collectivités locales et la performance des entreprises	535
II. La réforme de la taxe professionnelle a privilégié un prélèvement sur la valeur ajoutée des entreprises	545
III. Les taxes foncières sont aujourd'hui peu inefficaces	553
IV. La fiscalité locale pèse encore directement sur le travail via le versement transport	565
CHAPITRE III : Dix propositions pour renforcer l'efficacité de la fiscalité locale	
I. Le lien fiscal entre contribuables et collectivités doit être clarifié	573
II. Les dépenses locales à caractère national peuvent être financées par un recours aux dotations de l'État ou par une fiscalité partagée	599
SYNTHÈSE	617
FINANCES LOCALES : ÉLÉMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE - UNION EUROPÉENNE ET OCDE -	
INTRODUCTION	625
CHAPITRE I : Si l'organisation des collectivités infra-nationales est diverse, certaines évolutions sont communes	
A. Des structures variées au sein des États européens	629
B. Une tendance commune en faveur du renforcement du poids des communes et du développement de la régionalisation	630
CHAPITRE II : Les collectivités infra-nationales participent généralement de manière importante à la dépense publique	
A. Les dépenses globales sont le plus souvent importantes	631
B. Les collectivités infra-nationales sont fréquemment un investisseur public de premier ordre	637

CHAPITRE III : Les ressources des collectivités infra-nationales, en particulier les recettes fiscales, ont été dynamiques jusqu'en 2007	
A. Les ressources infra-nationales connaissent une inflexion depuis 2007	640
B. Les recettes fiscales comptaient, en 2005, pour 47% des ressources infra-nationales	642
CHAPITRE IV : Les ressources fiscales infra-nationales reposent sur la fiscalité propre et la fiscalité partagée	
A. Les collectivités infra-nationales disposent principalement de l'impôt foncier et, pour certaines, des impôts locaux sur les entreprises et sur le revenu des personnes physiques	652
B. La fiscalité partagée, répandue en Europe, pourrait être davantage utilisée en France	661
ANNEXES	
1. Les collectivités territoriales dans l'Union européenne	673
2. Les principaux impôts locaux propres	676
3. Les grands impôts partagés	683
4. Les récentes réformes fiscales	685
5. Les modalités de péréquation	687

LA COMPOSITION DU CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

- Le **Conseil des prélèvements obligatoires** est **présidé** par **M. Didier MIGAUD**, Premier Président de la Cour des comptes. Il comprend M. Bertrand FRAGONARD, président de chambre à la Cour des comptes, suppléant le Premier Président de la Cour des comptes,
- En sont membres :
 - M. Robert BACONNIER, président et délégué général de l'association nationale des sociétés par actions,
 - Mme Anne BOLLINET, inspectrice générale des finances,
 - M. Michel BOUVIER, professeur agrégé des universités,
 - M. François CALVARIN, Président directeur général de SOURIAU,
 - M. Jean-François CHADELAT, directeur du fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie,
 - M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des comptes,
 - M. Philippe DOMERGUE, inspecteur général de l'INSEE,
 - M. Michel DURAFFOURG, inspecteur général des affaires sociales,
 - M. Etienne DOUAT, professeur agrégé des universités,
 - M. Gérard GILMANT, directeur de l'URSSAF de la Seine-Maritime,
 - M. Olivier GRUNBERG, directeur général délégué chargé des finances et secrétaire général de Véolia Eau,
 - M. Alain GUBIAN, directeur statistique et directeur financier de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale,
 - M. Michel PINAULT, président de section au Conseil d'État,
 - M. Jean-Claude ROGNON, conseiller à la Cour de cassation,
 - M. Augustin de ROMANET, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations,
 - M. Philippe TRAINAR, économiste en chef pour le groupe SCOR.