



252

NUMERO

Vendredi 8 décembre 2006

# NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

## « FISCALITÉ ET FINANCES PUBLIQUES LOCALES : À LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE DONNE »

**RAPPORTEUR :**  
**PHILIPPE VALLETOUX**  
AU NOM DE LA SECTION  
DES FINANCES  
PRESIDEE PAR  
JEAN-MICHEL REYNAUD

**Assemblée plénière  
des 12 et 13 décembre 2006**

Les collectivités territoriales françaises ont pris une place de plus en plus importante dans le panorama économique et financier de notre pays - principalement du fait de l'importance croissante de leurs compétences, liées aux transferts dus à la décentralisation engagée depuis 1982.

Leur situation financière peut être considérée comme globalement satisfaisante, même si le diagnostic d'ensemble ne doit pas faire oublier les nombreuses disparités existant entre collectivités, ni que leur équilibre financier repose, pour une part importante, sur des transferts en provenance de l'Etat - dont on connaît la situation budgétaire.

A l'analyse, on constate que, faute d'avoir assorti les transferts de compétences d'un véritable volet financier et fiscal, le processus de décentralisation s'est accompagné d'une intervention de plus en plus massive des finances de l'Etat dans la fiscalité locale. Cette situation, qui se caractérise par une illisibilité grandissante des mécanismes financiers et fiscaux et qui comporte donc un risque croissant de dilution de la responsabilité, a été jugée suffisamment préoccupante pour qu'il y soit remédié.

Le Conseil économique et social s'est donc saisi de la question, répondant ainsi à l'interpellation des Présidents des principales Associations nationales d'élus locaux. Au terme de ses travaux, il affirme qu'une nouvelle donne est possible ; il en donne les contours et énonce les recommandations qui lui paraissent indispensables pour assurer les transitions et pour en asseoir la pérennité.

**Avertissement :** cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 12 et 13 décembre 2006

## I – LA SITUATION ACTUELLE

### • Les finances locales en extension

En termes de comptabilité nationale, les collectivités territoriales constituent l'essentiel de la catégorie des APUL (Administrations publiques locales) dont le rôle n'a cessé de s'accroître depuis plusieurs décennies au sein de l'économie :

- en 2005, les dépenses des APUL représentent 10,8 % du PIB – à comparer aux 8,5 % de 1980. Avec un volume financier de 180 milliards d'euros, les APUL représentent environ la moitié des dépenses brutes de l'Etat ;
- en 2005, la Formation brute de capital fixe (FBCF) des APUL représente 2,3 % du PIB – proportion qui s'est maintenue à ce niveau depuis 1982. Ainsi, la FBCF des APUL représente 70 % de l'investissement public et 11 % de la FBCF nationale ;
- en 2005, le besoin de financement des APUL s'est élevé à 1,8 milliard d'euros, après qu'elles aient connu une période d'excédent de financement entre 1996 et 2002. On retiendra que ce besoin de financement est exclusivement consacré à l'investissement – dont le volume a été, en 2005, de 38,5 milliards d'euros.

En termes de comptabilité publique, les budgets locaux – qui sont donc établis sur la base d'un équilibre comptable qui n'autorise l'emprunt que pour le seul investissement – comportent :

- des recettes de fonctionnement ou recettes courantes (167 milliards d'euros en 2006), constituées principalement par le produit de la fiscalité locale (58 % en 2006) et par des dotations de l'Etat (26 % en 2006) ;
- des recettes d'investissement hors emprunt (9 milliards d'euros en 2006) constituées, pour une part, par des dotations de l'Etat.

On retiendra enfin que l'endettement des collectivités territoriales s'élève au 1<sup>er</sup> janvier 2006 à 107 milliards d'euros – niveau équivalent à celui de 1996.

### • Une fiscalité locale de moins en moins locale

L'analyse de l'évolution des prélèvements obligatoires établie par les Comptes de la Nation fait ressortir que :

- le prélèvement des APUL n'a cessé d'augmenter au cours des deux dernières décennies – passant de moins de 3,5 % du PIB en 1982 à 5,6 % du PIB en 2005 ;
- le prélèvement Etat + APUL est resté à un niveau constant (autour de 22 % du PIB) tout au long de la période ;
- depuis 2000, l'augmentation du prélèvement des APUL (de 5 % du PIB en 2001 à 5,6 % du PIB en 2005) reflète d'abord les transferts d'impôts (essentiellement TIPP et TCA) à leur bénéfice plutôt que la hausse globale de leur pression fiscale (+2 % en moyenne chaque année).

Ces éléments globaux ne doivent pas faire oublier que le régime fiscal des collectivités territoriales – et singulièrement celui des quatre taxes directes locales – a été, depuis 1982 et encore actuellement, l'objet de modifications incessantes qui ont été décidées par l'Etat au vu de la situation de certaines catégories de contribuables auxquels il s'est substitué au point de devenir le premier contribuable local. En effet, on peut considérer aujourd'hui que l'Etat – soit sous forme de compensations, soit sous forme de dégrèvements – acquitte désormais aux budgets locaux plus de 13,5 milliards d'euros, soit environ 25 % du produit de la fiscalité directe locale. Et ce, sans tenir

compte des changements de nomenclature qui ont conduit en 2004 à intégrer à la DGF certains aménagements fiscaux décidés quelques années auparavant.

Ceci contribue à opérer une « *déliation* » croissante entre impôt local et contribuable local, et à entraîner une divergence manifeste entre « *produit voté* » (par les collectivités territoriales), « *produit payé* » (par les contribuables) et « *produit perçu* » (par les collectivités territoriales). On mesure ainsi le risque de dilution de la responsabilité que cela implique pour l'ensemble des acteurs concernés.

### • Les finances publiques en question

La nécessité de contenir les finances publiques dans le respect de critères fondamentaux a pris toute sa résonance d'abord lors de la mise en place de l'euro, puis plus récemment à l'occasion des réflexions menées à l'initiative du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie à propos de la dette publique. Dans un cas, les collectivités territoriales se sont attirées les louanges pour leur situation d'excédent de financement ; plus récemment, elles ont plutôt été vilipendées du fait de leur besoin de financement – dont on admettra pourtant qu'il s'agit pour elles d'une position plus classique au regard de leur action permanente d'investissement.

Au-delà de ces polémiques, il importe de retenir que les collectivités territoriales sont partie intégrante de la sphère publique et qu'à ce titre elles doivent prendre leur part à l'effort qui est à faire pour s'inscrire dans une position plus compétitive de ladite sphère publique – sous bénéfice néanmoins qu'elles soient d'abord partie prenante à la définition et la prise de décision sur les politiques à entreprendre en la matière.

## II – QUELLE AMBIANCE POUR LA RÉFORME

Dans sa réflexion sur les évolutions à entreprendre, il importe de dépasser le seul examen des modalités financières et fiscales pour prendre avant tout la mesure du contexte où doit s'inscrire la réforme. Ceci amène à examiner certains aspects propres au débat sur les institutions publiques locales.

### • Les débats institutionnels

S'agissant des principales interrogations sur les positionnements institutionnels des collectivités territoriales – et au-delà des préventions que certains nourrissent à leur égard dans leur appréhension d'un manque de rigueur de gestion, voire d'irresponsabilité dans les programmes et dans les actions entreprises, deux questions reviennent le plus souvent :

- y a-t-il un échelon local de trop, et lequel ?
- n'y a-t-il pas une inadéquation entre les missions qui sont confiées aux collectivités territoriales et leur découpage géographique ?

En un mot, n'y a-t-il pas trop de communes, ou encore les territoires régionaux sont-ils tous pertinents ?

Sans être occultées, ces questions n'ont pas été jugées de nature à renoncer à entreprendre une réforme financière et fiscale. Au contraire, il a paru plus judicieux de réfléchir à ce que serait la réforme dans le cadre constitutionnel (et donc institutionnel) actuel, sans préjuger des

« simplifications » qui pourraient être entreprises le moment venu en la matière.

### • Les interrogations récurrentes

D'autres considérations, qui pourraient avoir une incidence plus directe sur les orientations financières et fiscales à prendre, ont été évoquées sans qu'elles apparaissent revêtir un caractère préalable à la réforme ; elles sont de trois ordres :

- chacun des niveaux de collectivités territoriales doit-il continuer à disposer d'une capacité de « compétence générale » sur son territoire ?
- la régulation des dépenses transférées par l'Etat peut-elle être assurée, quelle que soit la forme desdits transferts ?
- quel intérêt y a-t-il à garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ?

Autant de questions qui ont été appréciées à l'aune d'une vision globale de la gestion des services et des équipements publics et d'une véritable réorganisation des rapports entre les différentes entités de la sphère publique.

### • Les statistiques financières en question

Une des ambitions de la présente saisine, à l'instar de certaines autres qui l'ont précédée, était de contribuer à une meilleure connaissance de l'ensemble des mouvements financiers entre collectivités publiques. Malgré les progrès enregistrés principalement au travers des analyses de l'Observatoire des finances locales ou de tel ou tel rapport sur un aspect particulier du sujet (cf. le rapport Fouquet sur la taxe professionnelle), force est de constater que seule une action déterminée en la matière permettrait d'avancer de façon significative. Cela passe certainement par une mobilisation des principales administrations centrales concernées au service d'une volonté affirmée des responsables nationaux des collectivités territoriales.

## III – UNE NOUVELLE DONNE EST POSSIBLE

S'inscrivant dans le triple objectif de la clarté, de la simplification et de la responsabilité, le Conseil économique et social a souhaité montrer qu'une nouvelle donne était possible – dans une démarche de réexamen des principes mêmes qui fondent la fiscalité locale et la relation financière entre l'Etat et les collectivités territoriales.

### • Principes pour une nouvelle donne

- Ne plus concevoir l'impôt local que dans le cadre d'une relation directe entre la collectivité territoriale et chaque catégorie de redevables.
- Proscrire, autant que faire se peut, des impôts locaux sur lesquels s'exercent plusieurs pouvoirs de fixation des taux de pression fiscale.
- Obtenir de l'Etat qu'il s'interdise désormais d'intervenir financièrement en direction des collectivités territoriales autrement que comme répartiteur de subsides selon des critères autres que ceux qui l'ont conduit jusqu'ici à se substituer en tout ou partie à telle ou telle catégorie de redevables locaux.
- Une fois cette nouvelle répartition établie, prendre les mesures de nature à moderniser les bases fiscales les plus obsolètes et à garantir les correctifs atténuant les disparités entre collectivités territoriales.

### • Contours pour une nouvelle donne

Une illustration de l'application de ces principes a été élaborée sous forme d'un schéma cible pouvant servir de base pour le débat devant conduire à l'établissement de la nouvelle donne. Ce schéma cible – qui peut connaître ultérieurement les aménagements qui apparaîtraient pertinents – peut être caractérisé ainsi :

- respecter – à pression fiscale inchangée – les grands équilibres actuels :
  - . la répartition globale de la charge fiscale entre ménages et entreprises est maintenue à son niveau actuel ;
  - . chaque niveau de collectivité retrouve le volume financier dont il dispose actuellement ;
- supprimer tout « *financement fiscal* » en provenance de l'Etat ;
- faire en sorte qu'un seul pouvoir fiscal 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 la pleine maîtrise dans les conditions fixées par la loi ;
- permettre à chaque catégorie de contribuables d'identifier clairement le niveau territorial qui a le pouvoir fiscal sur l'impôt qui la concerne.

### • Transitions et pérennité de la nouvelle donne

La mise en œuvre de la nouvelle donne doit être assortie des mesures indispensables suivantes :

- moderniser les bases de la taxe d'habitation et des taxes foncières (par référence à la « *valeur locative déclarative* » et dans la perspective d'une imposition directe sur le revenu) et celles de la taxe professionnelle (par référence à la valeur ajoutée, selon des modalités d'encadrement à définir et sous réserve du maintien du régime actuel pour les petites entreprises) – sans méconnaître que d'autres références peuvent être proposées ;
- assurer un partage concerté de certains impôts nationaux à destination des départements et des régions – selon des dispositifs qui ménageraient l'autonomie fiscale de ces collectivités ;
- anticiper et définir les mesures transitoires indispensables tant au niveau des collectivités territoriales qu'à celui des contribuables concernés ;
- faire de la péréquation un élément constitutif de la nouvelle donne par un processus national finalisé dans le cadre d'un financement dédié.

Il importe également d'entreprendre à cette occasion de nouvelles politiques volontaires visant à :

- envisager par une réhabilitation de l'impôt de restaurer la relation décrite par l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ;
- améliorer la gouvernance fiscale en tenant plus compte de la mesure financière des relations Etat-collectivités territoriales et établir de nouvelles pratiques dans le mode de fixation de l'impôt ;
- encourager les expérimentations en matière de mutualisation financière et fiscale, en prélude à des évolutions institutionnelles pouvant conduire à des différenciations acceptées.

## NOTE FLASH

« **FISCALITÉ ET FINANCES PUBLIQUES LOCALES :  
À LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE DONNE ?** »Rapporteur : **PHILIPPE VALLETOUX****Philippe VALLETOUX**

Né le 24 juillet 1943

**Fonctions au CES**Membre du Groupe des  
Personnalités qualifiées ;Membre de la section des  
Finances**Fonction actuelle**Vice-président de Dexia Crédit  
Local (depuis 2003)**Anciennes Fonctions****1976** : Secrétariat général du  
Groupe central des villes  
nouvelles ;**1978** : Ministère de l'intérieur :  
Direction générale des  
collectivités locales – Chargé de  
mission auprès du Directeur des  
finances locales en charge des  
communes en difficulté**1983** : Caisse des dépôts et  
consignations – Chargé de  
mission auprès du DGA chargé  
du développement local**1987** : Crédit local de France –  
Chargé de mission auprès du  
Président du directoire**1993** : Crédit local de France –  
Dexia – Conseiller du Président**2000** : Dexia Crédit Local –  
Membre du directoire**Décoration**Chevalier de la Légion  
d'Honneur

Les finances locales ont pris une place de plus en plus importante au sein des finances publiques, du fait de l'accroissement des compétences des collectivités territoriales de notre pays. Pourtant, cette décentralisation, engagée par les lois de 1982 et amplifiée par les lois de 2003-2004, n'a pas été assortie d'un volet global financier et fiscal – si bien que la situation actuelle est la conséquence de mesures fiscales partielles et incessantes qui, au fil des années, ont conduit à complexifier à l'extrême les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Répondant à l'interpellation des Présidents des trois principales Associations nationales d'élus territoriaux, le Conseil économique et social a jugé utile d'établir les bases du débat qui permettrait de faire évoluer de façon significative le dossier de la fiscalité et des finances publiques locales.

Par ses propositions, le Conseil économique et social met ainsi à la disposition du débat politique les éléments qui permettront d'établir le volet financier et fiscal susceptible de répondre à la légitime attente de tous les acteurs de la décentralisation que sont les citoyens, l'Etat et les collectivités territoriales, et à les inscrire dans un nouveau triptyque institutionnel basé sur :

- une nouvelle relation financière entre les acteurs publics
- de nouvelles responsabilités financières pour le secteur local
- une nouvelle régulation pour les finances publiques

C'est dans ce cadre rénové, global et cohérent que la nouvelle donne pour la fiscalité et les finances publiques locales trouvera sa pérennité.

■ Publication 01 44 43 60 47  
Service de la communication

■ Diffusion 01 44 43 63 30

Service des archives et de la distribution

■ Service de presse 01 44 43 61 25/21

■ ISSN1767-8188

■ [www.ces.fr](http://www.ces.fr)