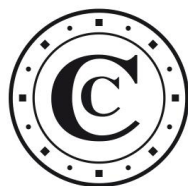


Cour des comptes



LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : DES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION

Communication à la commission des finances du Sénat

Octobre 2022

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	15
INTRODUCTION.....	17
 CHAPITRE I UNE SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS ÉQUILIBRÉE MAIS UN SYSTÈME DE FINANCEMENT COMPLEXE ET À BOUT DE SOUFFLE.....	 21
I - UNE SITUATION FINANCIÈRE ÉQUILIBRÉE, MALGRÉ DES DÉPENSES TRÈS DYNAMIQUES	21
A - Une situation financière globalement favorable en sortie de crise	21
B - Des situations financières contrastées entre collectivités en dépit des mécanismes de péréquation	23
C - Un niveau de dépense locale plus bas que la moyenne européenne mais très dynamique	26
II - LES RESSOURCES LOCALES : DES PANIERS DE RECETTES SÉDIMENTÉS ET PEU MAÎTRISÉS PAR LES COLLECTIVITÉS	30
A - Des ressources fiscales et des concours financiers divers reposant sur une sédimentation historique	31
B - L'autonomie financière, une notion juridique ambiguë	41
C - La situation des autres pays : l'absence de modèle unique	48
III - MALGRÉ CETTE SITUATION FINANCIÈRE SAINTE, UN SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS UNANIMEMENT CRITIQUÉ	52
A - Un consensus pour appeler à une remise à plat complète du système de financement	52
B - Une réelle difficulté à recenser des pistes de réformes opérationnelles et consensuelles	53
C - Trois critères principaux pour améliorer le système de financement des collectivités.....	54
 CHAPITRE II DES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION	 59
I - TROIS OPTIONS POLAIRES	59
A - Un renforcement des ressources locales : une option mieux adaptée au bloc communal, un risque important d'inégalités territoriales.....	59
B - Des impôts nationaux partagés avec les collectivités locales.....	68
C - Le renforcement de la part des dotations et subventions, une option sous contraintes	80
II - UN SCÉNARIO POSSIBLE DE RÉFORME DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES	84
A - Un équilibre à trouver entre autonomie et solidarité, différent selon les niveaux de collectivités	84
B - Une illustration de ce scénario intermédiaire par niveau de collectivités	90
C - Une transition à organiser vers un système de financement répondant aux critères souhaités.....	96
 CHAPITRE III LES CONDITIONS D'UNE RÉFORME : UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE ET UN NOUVEAU PACTE DE CONFIANCE.....	 103
I - UN DIALOGUE À ORGANISER ET INSCRIRE DANS LA DURÉE	104
A - Bâtir des instances de dialogue associant l'État, le Parlement et les collectivités locales	104
B - Consacrer et formaliser le dialogue horizontal.....	109

II - UN PACTE DE CONFIANCE À ORGANISER AUTOUR D'UNE SIMPLIFICATION ET D'UNE PRÉVISIBILITÉ ACCRUES DES FINANCEMENTS.....	111
A - Une simplification nécessaire pour plus de lisibilité et de responsabilité	111
B - Un équilibre du financement à rechercher dans la durée	116
C - Des mécanismes pour renforcer la résilience des finances locales.....	121
III - UNE ANALYSE DES DONNÉES ET UN PARTAGE DE L'INFORMATION À RENFORCER	124
A - Renforcer les études et évaluations partagées au niveau national	124
B - Développer l'analyse et le dialogue local.....	126
LISTE DES ABRÉVIATIONS	129
ANNEXES	132

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le Parlement peut demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes, sur la base du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (commissions des finances), de l'article LO 132-3-1 du code des juridictions financières (commissions des affaires sociales) ou de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières (présidents des assemblées).

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 18 janvier 2022, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, d'une demande d'enquête portant sur « *les scénarios de financement des collectivités territoriales* ». Cette demande a été acceptée par le Premier président le 25 janvier 2022. Ce dernier, par une lettre datée du 7 mars 2022, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour (cf. annexe n° 1).

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres en date du 10 février 2022. Les associations d'élus locaux ont également été informées par lettres en date du même jour. D'un commun accord avec la commission des finances du Sénat, la date de remise du présent rapport a été fixée à la fin du mois de septembre 2022.

Les rapporteurs ont conduit vingt-cinq entretiens, complétés par des questionnaires, avec les administrations centrales, les représentants des principales associations d'élus locaux ainsi que des experts des finances locales (OCDE, experts nationaux, universitaires).

Une comparaison internationale des systèmes de financement des collectivités territoriales a été conduite avec sept pays, en s'appuyant sur des contributions des services économiques régionaux de la direction générale du Trésor. Enfin, un panorama des principales ressources fiscales et non fiscales des collectivités locales a été réalisé (cf. annexe n° 7).

**

Le projet de rapport a été préparé puis délibéré, le 12 septembre 2022, par une formation interjuridictions présidée par M. Charpy et composé de M. Andréani, vice-président de la formation interjuridictions, Mme Hamayon, présidente de chambre, Mme Bouygard, conseillère maître, MM. Giannesini, Laboureix, Vught, conseillers maîtres, M. Guéné, conseiller maître en service extraordinaire, MM. Lejeune et Martin, conseillers maîtres, présidents de chambre régionale des comptes, et Mmes Daussin-Charpantier, Gaspari et Renet, conseillères référendaires, présidentes de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Lignot-Leloup, conseillère maître, rapporteure générale de la formation commune, Mme Falzone-Allard, M. Lion, conseillers référendaires en service extraordinaire, M. Thervet, auditeur et, en tant que contre-rapporteur M. Glimet, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 19 septembre 2022 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, M. Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, présidents de chambre, M. Tournier, conseiller maître, doyen des présidents de section de la troisième chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune, Advielle, Mme Renet, présidents de chambre régionale des comptes et M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes a engagé une réflexion sur des scénarios de financement des collectivités territoriales.

Cette enquête intervient dans un contexte où la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la baisse des impôts de production ont profondément modifié le panier de recettes de tous les niveaux de collectivités à partir de 2021, avec notamment une part croissante des impôts nationaux partagés avec l'État.

Alors qu'une nouvelle loi de programmation des finances publiques devra tracer une trajectoire des finances publiques incluant les finances locales à partir de 2023, une réflexion sur les évolutions possibles des modalités de financement des collectivités territoriales² – régions, départements, communes et leurs groupements – apparaît nécessaire.

Un système de financement jugé à bout de souffle

Bien que leur situation financière soit favorable, avec un excédent de 4,7 Md€ fin 2021, contrastant avec les autres administrations publiques, le système de financement des collectivités locales est fortement critiqué pour son manque de lisibilité et de prévisibilité. Des ressources issues d'une sédimentation historique, sans révision d'ensemble, rendent aujourd'hui ce financement peu compréhensible tant pour les responsables locaux que pour les contribuables, avec des inégalités qui se creusent entre certains territoires.

Des principes à clarifier

Les principes qui devraient fonder le système de financement ont perdu de leur sens ou nécessitent une clarification. C'est notamment le cas de l'autonomie financière, composante du principe de libre administration des collectivités territoriales reconnue par le Conseil constitutionnel, consacrée par la révision constitutionnelle de 2003 avec deux piliers : d'une part, la loi peut autoriser les collectivités territoriales à recevoir tout ou partie du produit d'impositions de toute nature, ainsi qu'à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ; d'autre part, les recettes fiscales et autres ressources propres doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Le respect de ce principe repose sur une part minimale de ressources propres par niveau de collectivités, qui a été définie par la loi organique du 29 juillet 2004 et fixée au niveau constaté alors, avant les réformes des impôts locaux menées à partir de 2010 : l'autonomie financière, telle que mesurée par les ratios définis en 2004, progresse mais ne rend pas compte de la perception des élus locaux d'une perte de maîtrise de leurs ressources, en raison de la part

² Le champ retenu correspond aux collectivités locales – soit les collectivités territoriales au sens juridique, leurs groupements à fiscalité propre et leurs services annexes (syndicats). Il est donc légèrement moins large que celui des administrations publiques locales (APUL), issu de la comptabilité nationale, qui comprend également les « organismes d'administration locale » (chambres d'agriculture, de commerce, des métiers, sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural). Les collectivités locales ainsi considérées représentent 86 % des dépenses des APUL.

croissante de la fiscalité nationale au sein de leurs ressources propres. Par ailleurs, la **péréquation** souffre d'un manque d'objectifs clairement définis et évalués et reste trop peu développée au sein de chaque niveau de collectivités. Enfin, les modalités de compensation des transferts de compétences ont conduit à rigidifier et émietter les transferts de fiscalité au risque d'altérer la lisibilité d'ensemble de la fiscalité nationale partagée.

Une méthode d'analyse proposée

En dépit d'un consensus sur le diagnostic, les propositions de réformes ne sont pas évidentes tant les attentes sont diverses et difficilement conciliables. En s'inspirant des modèles retenus à l'étranger, la Cour a examiné plusieurs scénarios d'évolution du système de financement des collectivités locales à partir de trois options polaires et à l'aune de trois critères principaux qu'il appartiendra aux décideurs politiques de hiérarchiser : **la territorialisation des ressources et la capacité des collectivités d'agir sur celles-ci, la solidarité pour réduire les inégalités et l'équilibre des finances locales et nationales**. Ces travaux sont réalisés à cadre constitutionnel constant et sans modification des compétences des collectivités territoriales.

Des scénarios de réforme

La Cour a analysé trois options polaires consistant à pousser au maximum un type de ressources : un financement essentiellement par des **ressources locales** (impôts locaux, redevances), un renforcement des **impôts nationaux partagés** ou une part croissante de **dotations** de l'État. Ces options présentant des limites et devant être différenciées selon le niveau de collectivités, la Cour a, à titre illustratif, élaboré un scénario possible de réforme, en cherchant un équilibre adapté entre les objectifs d'autonomie et de solidarité pour les régions, les départements et le bloc communal.

Trois options polaires

Les ressources locales (fiscalité locale et redevances) représentent aujourd'hui la moitié (50,3 %) des recettes des collectivités avec une part nettement plus importante pour le bloc communal (65,8 % des recettes) que pour les départements (34,3 %) et les régions (17,2 %). Le potentiel de croissance des redevances, représentant moins de 10 % des ressources, s'avère limité par la capacité de facturation des services publics et les enjeux d'accessibilité aux services publics. La fiscalité locale a l'avantage de renforcer le lien entre le financement, le niveau de service public local offert et les caractéristiques économiques et sociales du territoire : son renforcement apparaît plus adapté au bloc communal, compte tenu de la situation actuelle mais aussi de la clause générale de compétences qui est reconnue aux communes, justifiant de renforcer le lien avec le territoire.

La Cour a examiné les avantages et inconvénients d'un nouvel impôt résidentiel visant à renforcer le lien entre l'habitant et le financement des collectivités locales, sous la forme d'une contribution modique acquittée par l'ensemble des ménages ou d'un taux additionnel à l'impôt sur le revenu, sans se prononcer sur la pertinence de cette création qui relève de choix politiques. **À taux de prélèvements obligatoire inchangé, une option serait de transférer au bloc communal l'intégralité du produit des impôts locaux aujourd'hui existants, qui pourraient ainsi couvrir jusqu'à 85 % de ses recettes de fonctionnement. Le bloc communal pourrait ainsi se voir affecter la part des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements, la part départementale de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, la taxe sur les certificats**

d'immatriculation et les impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER) des départements et régions. Si l'annonce faite par le Gouvernement d'une suppression de la CVAE et sa substitution par une part nouvelle de TVA transférée était votée, la part de financement assurée par des ressources locales serait réduite à environ 80 % mais resterait élevée.

Cette option de renforcement des ressources locales répondrait bien au critère de territorialisation mais exigerait une péréquation horizontale plus importante entre collectivités afin de réduire les écarts de richesse qui en découleraient.

La fiscalité nationale partagée représente aujourd'hui environ 21 % des recettes des collectivités, avec trois principaux impôts, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA, pour 37,4 Md€), la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE, pour 11 Md€) et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA, pour 8,2 Md€). Cette part, en hausse sensible en 2021, est extrêmement variable selon les niveaux de collectivités. Elle représente 70 % des recettes de fonctionnement des régions, 40 % des celles des départements mais seulement 6 % de celles du bloc communal.

Le partage des impôts nationaux, qui permet de faire participer les collectivités à la dynamique de ces recettes, apparaît une option pertinente pour les régions, départements et intercommunalités à condition de revoir sensiblement le dispositif actuel d'affectation de fractions d'impôts nationaux. Un modèle de répartition concertée d'un panier de recettes nationales en fonction des charges des collectivités permettrait une meilleure compréhension de la part des acteurs locaux et offrirait la possibilité d'agir à la source sur les inégalités territoriales. La Cour a examiné les différents systèmes de modulation des impôts nationaux par les collectivités locales existant à l'étranger (taux additionnels, exonérations votées par les collectivités) mais ces modulations sont fortement encadrées et limitées dans leur ampleur et comportent un risque de complexité accrue du système fiscal.

Pour assurer la lisibilité et la stabilité du financement des collectivités, il est nécessaire de fonder le partage de la fiscalité nationale sur une concertation en amont sur les parts affectées et de l'asseoir sur un panier d'impôts plutôt qu'un seul impôt. La définition des critères de répartition représente un enjeu fort, pour prendre en compte les réalités des territoires mais également réduire les inégalités de richesse en privilégiant des critères de charges et de ressources par rapport à l'assiette collectée localement.

Une option polaire qui ferait progresser de 20 points la part des impôts partagés pour atteindre un peu plus de 40 % du financement des collectivités supposerait d'affecter aux collectivités locales un tiers de la TVA, la totalité de la TICPE et une fraction de l'impôt sur les sociétés (IS) ; les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), très volatils (+ 24,3 % en 2021 mais - 39,7 % en 2009) et inégalement répartis, seraient transformés en un impôt national partagé avec les collectivités.

Cette option répondrait bien aux critères d'équilibre et de solidarité ; le critère de territorialisation implique en revanche une attention particulière à la définition concertée des règles et indicateurs de répartition pour tenir compte des caractéristiques socio-économiques des territoires.

Les dotations et subventions représentent aujourd'hui 26 % des ressources locales. L'option d'un renforcement des dotations permet une **sécurisation des recettes** à un niveau adapté aux dépenses, mais fait dépendre les collectivités territoriales des transferts financiers de l'État. Si les dotations et subventions ne pourraient devenir majoritaires dans le financement des collectivités compte tenu des règles constitutionnelles et organiques en matière d'autonomie financière, leur part pourrait progresser potentiellement jusqu'au plafond fixé par la loi organique de 2004 (environ 40 % pour le bloc communal et les départements et près de 60 % pour les régions) pour un montant total atteignant 107,6 Md€ (soit une hausse de 37,7 Md€).

Sans aller jusqu'à ce seuil, le renforcement des dotations aurait du sens pour améliorer la solidarité du système (financement de dépenses contraintes, d'un socle de missions, dotations de péréquation et de transition) et la convergence des stratégies d'investissement, notamment en matière de transition écologique. Cette option devrait s'accompagner d'une **simplification des critères de répartition** et d'un renforcement de la concertation sur les règles d'évolution des dotations. Elle répondrait bien aux critères de solidarité et d'équilibre, sous réserve de la mise en place d'une gouvernance assurant la prévisibilité et la lisibilité ; les enjeux de territorialisation pourraient être intégrés par la détermination des critères de répartition et la capacité d'action des collectivités serait forte sur les dotations libres d'emploi.

Un équilibre à trouver entre autonomie et solidarité selon les niveaux de collectivités

Compte tenu des limites des options polaires, une réforme du financement des collectivités locales devrait viser à combiner les différentes ressources en conciliant les objectifs d'autonomie et de solidarité et en priorisant différemment ces enjeux selon les niveaux de collectivités et leurs missions. La Cour s'est livrée à l'élaboration d'un scénario possible en l'examinant à l'aune des **trois critères d'équilibre, territorialisation et solidarité**.

Plusieurs principes ont guidé la réflexion sur ce scénario de réforme :

- le cadre de financement est un outil au service de la libre administration des collectivités territoriales et la Cour s'est attachée à identifier les conditions d'un renforcement de sa lisibilité pour faciliter l'exercice des responsabilités et contribuer ainsi aux enjeux de démocratie locale ;
- dans un contexte où la part de la fiscalité locale diminue, cette fiscalité, qui a l'avantage de renforcer le lien entre le territoire et le contribuable, devrait être locale, recentrée au niveau communal : il est important d'accroître sa lisibilité avec un seul échelon responsable, le niveau communal apparaissant l'échelon le plus pertinent du fait de sa proximité et de ses missions ;
- les ressources devraient être en adéquation avec les missions exercées : plus particulièrement, les missions sociales des départements exigent une plus grande stabilité des financements et un renforcement de la solidarité nationale, par rapport à une situation actuelle marquée par des fluctuations importantes des DMTO dans le temps et selon les territoires. Les dépenses sociales des départements de soutien du revenu des ménages et de prise en charge de l'autonomie seraient mieux garanties par une dotation évolutive et une part d'impôt sur le revenu. Le rôle des régions dans le développement économique justifierait de privilégier des ressources liées à l'activité économique en poursuivant le mouvement engagé depuis quelques années avec le partage de la fiscalité nationale. À l'inverse, la fiscalité de l'énergie ou liée aux

véhicules terrestres à moteur, dont la dynamique sera impactée par la transition écologique, est un levier qui devrait être maîtrisé par l'État dans le cadre d'une politique globale appelée à évoluer au niveau national et européen : il paraît dès lors préférable de ne plus utiliser ces recettes pour financer les collectivités locales ;

- les critères de répartition des ressources entre collectivités ne devraient plus être liés à des situations héritées du passé, avec le risque de consolider des inégalités, mais devraient se fonder sur les besoins des territoires : un changement de système apparaît nécessaire pour que la répartition des impôts nationaux partagés comme des dotations tienne mieux compte des caractéristiques socio-économiques locales.

La Cour a ainsi élaboré un scénario possible de réforme qui conduit à recentrer la fiscalité locale sur le bloc communal pour plus d'autonomie et de responsabilité, met en place un système plus solidaire de financement des départements pour leur permettre de faire face à leurs dépenses sociales (dotation d'action sociale et fiscalité nationale) et renforce le financement des régions par la fiscalité nationale économique. Ce scénario illustratif, qui n'est pas exclusif d'autres options possibles d'évolution, doit également être vu comme **un cadre de référence en cas d'ajustement progressif des règles de financement.**

Ce scénario intègre la suppression de la CVAE annoncée par le Gouvernement avec l'hypothèse d'une compensation par la TVA. La fiscalité locale serait entièrement recentrée sur le bloc communal qui verrait ainsi son autonomie financière progresser. Les **DMTO**, impôt local aujourd'hui partagé entre les communes, les départements et l'État, seraient **transformés en impôt national et affectés au bloc communal** avec des critères de répartition permettant une affectation plus équilibrée en fonction des charges et non plus en fonction du lieu des transactions immobilières. Les représentants des départements, ainsi que l'association des maires de France, ont fait valoir leur opposition à ce transfert et la perte de tout levier fiscal pour les départements, estimant que le renforcement de la péréquation et des dispositifs de mise en réserve depuis 2021 était de nature à répondre aux problèmes de disparité et de volatilité de cette recette. La Cour, tout en reconnaissant les avancées réalisées sous l'impulsion de Départements de France, constate que les disparités entre territoires restent majeures, avec des incertitudes fortes sur l'évolution des recettes non corrélées aux besoins de financement des dépenses sociales. Les départements n'ont par ailleurs pas de marge de manœuvre sur le taux qui est déjà fixé au plafond de 4,5 % sauf dans trois départements. La Cour maintient donc son orientation sur les DMTO qui permet en outre de rassembler l'ensemble des contributions locales liées au foncier et au patrimoine immobilier au niveau du bloc communal.

Ce scénario conduit à une part plus importante de fiscalité nationale partagée, fondée sur une part croissante de TVA (24 % au lieu de 20 %) et incluant également un **partage d'une fraction de 12 % d'impôt sur les sociétés (IS) pour les régions et 10 % d'impôt sur le revenu (IR) pour les départements**. Il paraît en effet pertinent de ne pas faire reposer le partage de la fiscalité nationale seulement sur la TVA, au risque de priver l'État d'une recette importante déjà partagée avec la protection sociale : le partage de l'IS et de l'IR, pratiqué dans nombre de pays européens, permet d'associer les collectivités locales à la dynamique d'impôts nationaux cohérents avec leurs missions, en lissant les évolutions par la diversification du panier de recettes. La fiscalité de l'énergie (TICPE, TCFE) ainsi que la taxe sur les certificats d'immatriculation seraient affectées à l'État pour lui permettre de piloter les évolutions souhaitables dans le cadre d'une politique de soutien à la transition écologique.

La répartition de la fiscalité nationale reposerait sur des critères reflétant les caractéristiques sociales et économiques des territoires et non sur la recette collectée localement, afin de contribuer à la réduction des inégalités à la source. Ces critères de répartition pourraient également inclure des mécanismes incitatifs aux résultats des politiques locales menées notamment en matière de développement économique ou d'aménagement du territoire. La définition de ces critères supposera une concertation avec les collectivités. Une option pour redonner un levier fiscal aux départements serait de leur permettre de voter un taux additionnel à l'IR, dans une fourchette encadrée par la loi, à l'instar de ce que pratiquent d'autres pays. La Cour n'a cependant pas retenu cette option compte tenu de la répartition de l'assiette de l'impôt sur le revenu très inégale sur le territoire et non corrélée aux charges financières des départements, notamment pour les politiques de solidarité.

Les dotations de l'État seraient rationalisées selon trois finalités : assurer la transition vers le nouveau modèle de financement pour les régions, financer l'action sociale pour les départements et assurer l'équilibre financier du bloc communal.

Le scénario procède à une simplification du financement en supprimant notamment les compensations de fiscalité ancienne que sont le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). Il clarifie les sources principales de financement par niveau de collectivité :

- des impôts locaux uniquement affectés au bloc communal et complétés par une dotation de fonctionnement et une fraction de TVA ;
- un panier d'impôts nationaux (TVA, TSCA, IR) et une dotation d'action sociale pour les départements ;
- deux impôts nationaux partagés pour les régions (TVA et IS).

Le scénario proposé assure une neutralité pour chaque niveau de collectivités et pour l'État mais supposera une transition sur plusieurs années pour passer au système cible de financement. Des simulations des effets au sein de chaque niveau de collectivités seront nécessaires pour affiner les critères et lisser les effets dans le temps.

Les conditions d'une réforme

Les représentants des collectivités territoriales ont le sentiment que les évolutions de leurs recettes ont trop souvent été conduites sans les associer suffisamment en amont aux décisions prises : aucune réforme profonde du système de financement des collectivités locales ne sera possible sans un climat de confiance avec l'État, sans une concertation mieux structurée et fondée sur un partage et une appropriation plus forte des données.

*Une gouvernance renouvelée pour structurer le dialogue entre l'État,
les collectivités locales et le Parlement*

Les représentants des collectivités locales doivent être mieux associés en amont à la préparation des lois de finances et de la loi de programmation des finances publiques. Les critères de répartition des impôts nationaux et des dotations de l'État doivent être concertés et le respect des principes de financement des collectivités (équilibre, compensation des transferts de compétences, impact des évolutions de fiscalité, solidarité et péréquation) doit s'appuyer sur un suivi partagé. Cet impératif d'un renforcement de la concertation sur le financement des collectivités locales implique de mettre en place des instances adaptées, en créant une autorité

indépendante dotée de services et chargée d'organiser ce dialogue ou, à défaut, en faisant évoluer la composition et les missions du comité des finances locales (CFL). Ce dialogue mieux structuré au niveau national pourrait s'accompagner également d'une capacité des intercommunalités qui le souhaitent de décider de modalités dérogatoires de répartition des ressources.

*Un pacte de confiance fondé sur des engagements réciproques
et une simplification pour plus de lisibilité*

La Cour estime que deux impératifs devraient guider toute évolution du financement des collectivités locales : la simplification, pour plus de lisibilité et de responsabilité, et l'équilibre financier.

Quel que soit le scénario choisi, il est nécessaire de rationaliser l'affectation de la fiscalité et de procéder à la révision de dispositifs trop anciens qui complexifient le financement des collectivités (actualiser les bases locatives, supprimer les rétrocessions de frais de gestion des impôts locaux et la compensation de la fiscalité « morte » notamment).

L'équilibre dans la durée entre la dynamique des recettes et des dépenses de chaque niveau de collectivités devra également être recherché en s'inscrivant dans le contexte plus global des finances publiques. La loi de programmation des finances publiques devrait renforcer la prévisibilité des ressources locales, en fixant notamment une répartition stable des impôts nationaux et des règles d'évolution des transferts financiers. Elle devrait définir, après une concertation approfondie, les modalités de participation des collectivités locales au redressement des finances publiques par un ajustement des recettes ou un dispositif de contractualisation renouvelé. La résilience des finances locales devrait être encouragée par des mécanismes individuels et collectifs afin que l'intervention de l'État devienne subsidiaire en cas de crise.

Des outils pour partager et analyser les données

Un dialogue plus équilibré entre l'État et les collectivités locales exige des outils partagés et des données de qualité, facilement accessibles sur les recettes et les dépenses. Il nécessite de développer des capacités d'analyse, au niveau national comme local. Il pourrait reposer sur une instance nettement renforcée par rapport à l'actuel Comité des finances locales, qui soit capable de dessiner des orientations ou recommandations à destination des collectivités territoriales et de restaurer la confiance, aujourd'hui gravement défaillante, entre l'État et les collectivités locales.

Recommandations

La Cour adresse les recommandations suivantes au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre de l'intérieur et des outre-mer :

Pour renouveler la gouvernance et créer les conditions d'une réforme

1. Pour rétablir les modalités d'un dialogue constructif entre l'État et les collectivités territoriales sur leur financement, notamment lors de la préparation des lois de finances ou des textes les concernant :
 - mettre en place une autorité indépendante chargée d'émettre un avis sur les projets de lois relatifs aux collectivités territoriales et de veiller au respect des principes d'équilibre des finances locales, de compensation des transferts de compétences et des suppressions de fiscalité et de réduction des inégalités entre collectivités ;
 - ou consolider le comité des finances locales comme instance de concertation sur les mesures du projet de loi de finances ayant un impact sur les collectivités territoriales et le décliner par niveau de collectivités pour renforcer le dialogue sur les critères de répartition des impôts nationaux et sur la péréquation horizontale ;

Pour rendre plus lisible et résilient le système de financement

2. Mener à son terme le mouvement de clarification des responsabilités sur la fiscalité locale en donnant, pour chaque impôt, un pouvoir de taux à un seul niveau de collectivité et en supprimant autant que possible les multi-affectations ;
3. Dans le respect des règles constitutionnelles, simplifier le partage de la fiscalité nationale avec une fraction unique par impôt et par niveau de collectivités et dont l'évolution ne soit plus liée aux ressources remplacées ;
4. Refondre progressivement les critères de répartition des impôts nationaux partagés pour mieux tenir compte des charges des collectivités évaluées sur la base de critères socio-économiques ;
5. Clarifier les intitulés des dotations et regrouper les subventions à l'investissement dans un dispositif contractualisé unique ;
6. Procéder à une révision des frais de gestion des impôts locaux, en clarifiant leur finalité et, quand ils sont rétrocédés aux collectivités territoriales, les supprimer en les compensant par des ressources équivalentes ;
7. Mettre en place des dispositifs pour renforcer la résilience des finances locales au niveau des grandes collectivités et par catégories de collectivités.

Introduction

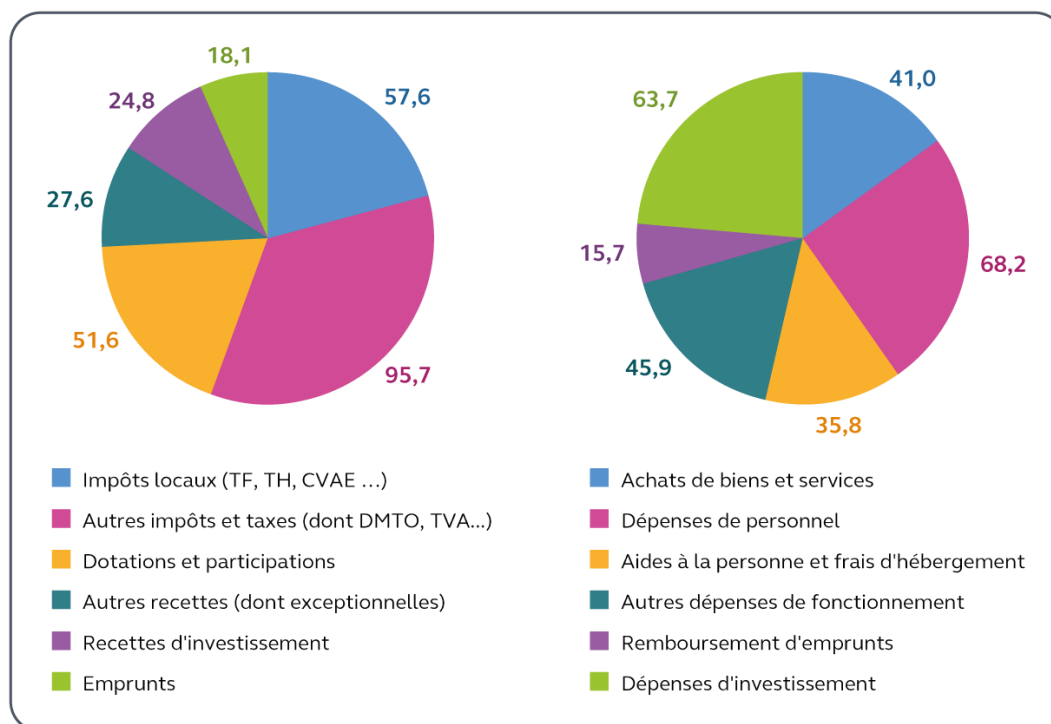
À la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes a engagé une réflexion sur les évolutions possibles du financement des collectivités territoriales (régions, départements, communes) et de leurs groupements. En effet, la suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales et la réforme des impôts de production ont profondément modifié le panier de recettes de tous les niveaux de collectivités à partir de 2021. L'augmentation de la part des impôts nationaux partagés avec l'État a encore complexifié un système de financement largement bousculé tout au long des dernières années par les réformes de la fiscalité locale (réforme de la taxe professionnelle en 2010, allègements de la fiscalité locale pris en charge par l'État, baisse puis stabilisation de la dotation globale de fonctionnement, etc.), les transferts de compétences et leurs conséquences financières et l'évolution des structures locales avec la consolidation des intercommunalités. La crise sanitaire et économique a également affecté le financement des collectivités locales, en réduisant fortement les redevances et les recettes tarifaires du bloc communal, ce qui a justifié la mise en place de mécanismes de garanties de ressources importants en 2020 et 2021.

Avec la suppression de la TH sur les résidences principales, la fiscalité du bloc communal repose désormais sur le propriétaire du foncier bâti et non plus sur l'habitant. La suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à partir de 2021 conduit à ce que les régions ne disposent plus de ressources directement rattachées à l'activité économique sur leur territoire. Les départements ont perdu la plupart de leur pouvoir de taux avec le transfert des taxes foncières aux communes.

Ces évolutions ont eu lieu sans qu'il n'y ait eu une réflexion plus globale sur la pertinence du modèle de financement des collectivités locales. Depuis le premier acte de décentralisation, les réformes fiscales sur les ménages et les entreprises ont régulièrement modifié les recettes des collectivités locales mais aucune rationalisation n'a été envisagée. L'attribution depuis 2017 de parts de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le principal impôt d'État, aux collectivités, bouleverse aujourd'hui la distinction entre impôts locaux et nationaux.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les collectivités territoriales représentent une part importante des finances publiques : avec 191 Md€ de dépenses de fonctionnement et 63,5 Md€ d'investissement, les collectivités locales représentent en 2021 20 % de la dépense publique et près de 60 % des investissements publics en France. Les recettes des collectivités locales (257 Md€ dont 24,8 Md€ de recettes d'investissement), qui représentent 18,2 % des recettes publiques, sont constituées à 58 % de prélèvements obligatoires, issus de contributions locales et d'impôts nationaux partagés, à 25 % de transferts des autres administrations publiques, dont des concours financiers de l'État, et à 17 % de produits de la vente de biens et services public locaux. L'emprunt représente en 2021 18,1 Md€ de ressources annuelles des collectivités locales et leur dette s'élève à 183,3 Md€, soit 6,5 % de la dette publique³.

³ La dette des administrations publiques locales (APUL), incluant Île-de-France Mobilités et la Société du Grand Paris, s'élève quant à elle à 245,5 Md€.

Graphique n° 1 : recettes et dépenses des collectivités territoriales en 2021 (en Md€)

Source : Cour des comptes

En 2021, les collectivités locales présentent un excédent de 4,7 Md€, résultant d'une dynamique des recettes très supérieure à celle des dépenses. Cette situation financière en nette amélioration, sous l'effet de facteurs en partie conjoncturels, contraste avec la situation de l'État et des administrations de sécurité sociale, qui ont assumé la plus grande part des mesures d'amortissement de la crise sanitaire et économique. En 2020, la hausse du déficit de 8,9 points de PIB a été portée principalement par l'État (6,8 points de PIB, soit les trois quarts de la hausse) et les administrations de sécurité sociale (2 points de PIB, soit près d'un quart de la hausse) là où les administrations locales étaient peu affectées (0,15 point de PIB). En 2021, l'écart s'est considérablement accentué puisque l'État porte la quasi-totalité du déficit (89 %) alors que les collectivités locales sont en excédent.

Une nouvelle loi de programmation des finances publiques devra fixer à partir de 2023 une trajectoire financière pour les finances publiques, y compris celles des collectivités territoriales, dans le cadre modifié par la récente réforme organique.

Dans ce contexte, il apparaît utile d'identifier les évolutions possibles des modalités de financement des collectivités territoriales en vue d'une clarification du paysage fiscal local et d'une adaptation de leurs recettes aux missions et aux perspectives financières des différents niveaux de collectivités. La Cour a travaillé à périmètre constant de compétences des collectivités locales. En effet, même si le financement du revenu de solidarité active fait l'objet d'une expérimentation de recentralisation dans quelques départements, la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration, dite « loi 3DS », n'a apporté que des ajustements marginaux à la répartition des compétences et aucun schéma cible n'a été défini à ce stade dans les domaines du logement et de la perte d'autonomie, régulièrement mentionnés comme pouvant faire l'objet d'une évolution de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités.

La Cour n'a pu approfondir dans le cadre de ces travaux la situation particulière des collectivités d'outre-mer et de la Corse, qui bénéficient de ressources fiscales spécifiques (octroi de mer, taxe spéciale sur les carburants) et nécessiteraient un complément d'analyse.

Dans une première partie, le rapport présente la situation financière des collectivités et le panorama de leurs ressources. Il souligne la sédimentation historique de ces recettes et fait le constat, partagé avec de nombreux acteurs, d'un système complexe et à bout de souffle.

La deuxième partie présente les scénarios de réforme du financement des collectivités locales en examinant les trois options polaires : un renforcement des ressources locales liées à la fiscalité et aux redevances, un développement de la fiscalité nationale partagée ou une progression des dotations de l'État. La pertinence des différentes ressources et scénarios est examinée au regard de trois critères principaux : la territorialisation des ressources et la capacité d'action des collectivités sur celles-ci, la solidarité entre les territoires pour réduire les inégalités et l'équilibre du financement local dans la durée en cohérence avec la trajectoire des finances publiques. Répondant aux souhaits de la commission des finances du Sénat, ce chapitre présente un scénario possible de réforme du financement des collectivités locales.

La troisième partie identifie les conditions d'une réforme, impliquant une gouvernance renouvelée et un nouveau pacte de confiance entre l'État et les collectivités locales.

Chapitre I

Une situation financière des collectivités équilibrée mais un système de financement complexe et à bout de souffle

La situation financière des collectivités territoriales est saine, même en sortie de crise, l'évolution des recettes ayant permis d'accompagner une progression dynamique des dépenses (I). L'analyse des différentes ressources locales montre une évolution constante des dispositifs et conduit à s'interroger sur les principes qui fondent le système de financement des collectivités territoriales, notamment l'autonomie financière et la péréquation. Ce panorama des ressources locales est complété par un éclairage sur le financement des collectivités locales à l'étranger montrant l'absence de modèle unique (II). Le système de financement apparaît aujourd'hui complexe et manquant de lisibilité, en dépit de la situation financière des collectivités ; aussi le présent chapitre se conclut-il en présentant les limites identifiées et les critères d'analyse proposés par la Cour pour examiner les évolutions possibles (III).

I - Une situation financière équilibrée, malgré des dépenses très dynamiques

L'amélioration durable des finances locales depuis 2014 n'a été que brièvement interrompue par la crise sanitaire et s'appuie sur des recettes dynamiques permettant de financer des dépenses en progression. Les écarts entre collectivités, accentués par la crise, tiennent également à des causes structurelles que les mécanismes de péréquation cherchent à corriger.

A - Une situation financière globalement favorable en sortie de crise

Durant la période 2014-2021, les finances locales ont été globalement consolidées, comme le montre l'évolution des équilibres de la section de fonctionnement. La crise sanitaire, si elle a touché très différemment les niveaux de collectivités, a atténué cette tendance de manière temporaire. Ses effets, visibles à travers la baisse de l'épargne brute de 4 Md€ en 2020, ont été moins forts qu'attendu, en partie grâce au soutien financier de l'État.

Les ressources des collectivités territoriales ont globalement progressé pour atteindre 257 Md€ en 2021, hors emprunt. Elles représentent environ 20 % des recettes publiques totales, une part stable depuis 2014⁴. Si l'impact de la crise sanitaire sur les recettes locales a été absorbé par l'État et par les collectivités locales⁵, le niveau atteint aujourd'hui s'explique par une croissance tendancielle des prélèvements obligatoires et des concours financiers de l'État depuis 2018. La diversification des « paniers de ressources » pour chaque niveau de collectivité garantit une relative stabilité annuelle des ressources locales, en comparaison des variations rencontrées par l'État et les administrations de sécurité sociale : les produits réels de fonctionnement ont augmenté de 1,7 % par an entre 2014 et 2021, et dans un tunnel annuel variant entre 0,6 % et 2,7 % (hors crise de covid 19).

L'investissement a suivi une trajectoire dynamique, marquée par l'impact du cycle électoral qui conduit à réduire le niveau d'investissement au début des nouvelles mandatures. L'année 2021 se présente comme un exercice exceptionnel avec une très forte hausse de l'investissement (63,7 Md€ de dépenses d'investissement contre 52,3 Md€ en 2015) qui peut s'expliquer par un effet de report d'investissements prévus en 2020 et par l'effort d'investissement des collectivités locales dans le cadre du plan de relance, dont 2,5 Md€ sont dédiés au soutien à l'investissement local⁶.

L'épargne brute (41,4 Md€ en 2021) dépasse son niveau le plus élevé atteint en 2019 (39 Md€) avec une dynamique partagée par l'ensemble des catégories de collectivités. Celles-ci ont pourtant recouru de manière conséquente à l'emprunt (18,1 Md€), alors que leur besoin de financement était inférieur (13,2 Md€). Cette pratique de thésaurisation, constatée depuis 2015, intervient dans un environnement favorable, le taux moyen des nouveaux financements étant contenu à 0,62 % en 2021. Il en résulte une augmentation (+ 2,3 Md€) de l'encours de la dette des collectivités locales et de leurs établissements à fiscalité propre, qui s'établit à 183,3 Md€ (hors syndicats, dont la dette s'élève à 25,2 Md€). Elle représente moins de 10 % de la dette publique. Les collectivités locales retrouvent en 2021 une situation financière satisfaisante avec un excédent de 4,7 Md€.

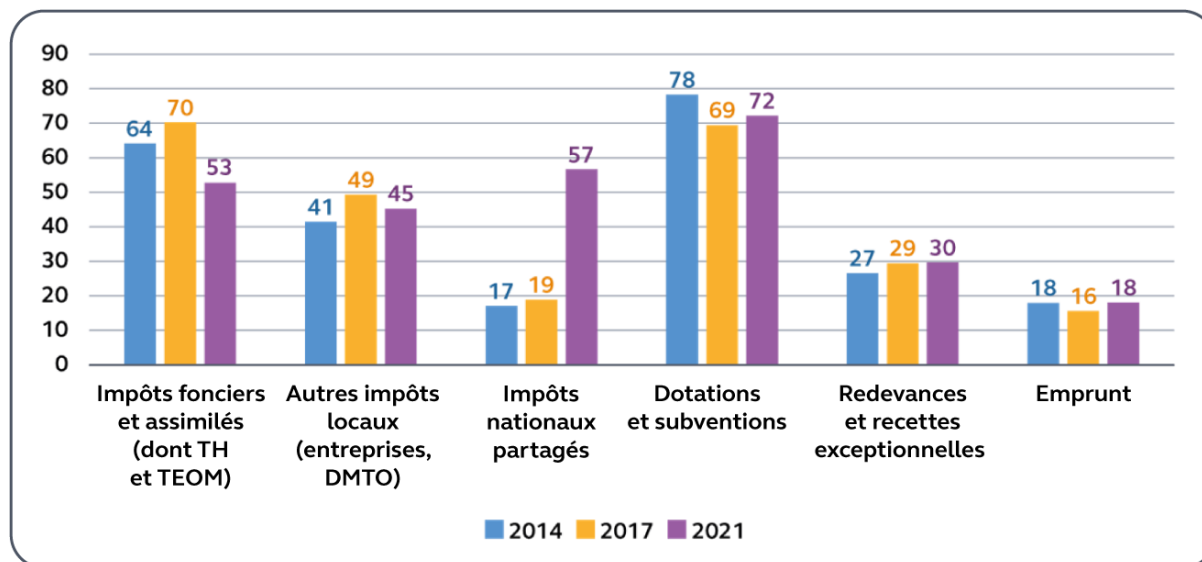
Le graphique ci-dessous montre le changement de structure du financement depuis 2014, marqué par le recul de la fiscalité locale propre et des dotations et subventions, compensée par une progression des impôts nationaux affectés (notamment TVA à partir de la suppression de la TH et de la diminution des impôts de production en 2021).

⁴ Insee, *Le compte des administrations publiques en 2021*.

⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, rapport public thématique, octobre 2021.

⁶ Selon la décomposition suivante : 950 M€ de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) exceptionnelle au profit du bloc communal, 950 M€ dédiés à la rénovation énergétique des bâtiments des communes, EPCI et départements et 600 M€ de dotation régionale d'investissement (DRI), en faveur notamment de la rénovation thermique des bâtiments publics et des mobilités.

Graphique n° 2 : évolution des recettes totales des collectivités locales entre 2014 et 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

B - Des situations financières contrastées entre collectivités en dépit des mécanismes de péréquation

1 - Des écarts par niveaux et strates de collectivités

Si la situation financière des collectivités est globalement favorable, il existe des écarts selon les catégories de collectivités et au sein d'un même niveau.

Durant la crise sanitaire, les régions ont connu une baisse de leur épargne brute, qui s'établit en 2021 (5,7 Md€) à un niveau inférieur à 2019 (6,5 Md€) mais supérieur à celui de 2014 (4,9 Md€). Si leurs recettes de fonctionnement sont dynamiques, certaines d'entre elles montrent des disparités territoriales comme le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation (- 10,1 % en Île-de-France, + 9,3 % en Pays de la Loire et + 21,8 % pour la Corse) et celui de la TICPE (+ 9,1 % dans les Hauts-de-France, - 0,6 % dans les Pays de la Loire). Plus généralement, les écarts d'épargne brute par rapport aux recettes de fonctionnement (12,8 % pour la région Centre-Val de Loire, 27,7 % pour l'Île-de-France) demeurent soutenus.

Les départements ont connu une hausse de leur épargne brute, qui est passée de 6,4 Md€ en 2014 à 11,4 Md€ en 2021, malgré la baisse survenue en 2020 (- 1,3 Md€). L'augmentation des charges a en effet été plus que compensée par la hausse très importante des droits de mutation à titre onéreux (DMTO, + 27 % entre 2021 et 2020), qui a concerné tous les départements sauf un en 2021. Cette hausse générale de l'épargne brute masque toutefois des disparités entre départements : si 90 % d'entre eux ont augmenté leur épargne brute par rapport à 2019, dix autres, aux profils variés (urbains, ruraux, d'outre-mer), ont en revanche connu une baisse sous l'effet d'une hausse soutenue des dépenses sociales et d'une plus faible dynamique des DMTO.

Cette hétérogénéité est encore plus marquée au sein du bloc communal. La crise sanitaire en 2020 a davantage pénalisé les plus grandes structures⁷ (communes ou EPCI) en raison de leurs dépenses de centralité pour faire face à la crise sanitaire, de leur soutien au tissu économique et associatif et de leur plus grande dépendance à des recettes tarifaires. La situation globale s'est améliorée en 2021 (hausse de l'épargne brute de 3,7 % entre 2019 et 2021), y compris dans les grandes villes, mais des écarts conséquents sont constatés entre strates démographiques et au sein de celles-ci⁸. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces écarts (situation économique, charges de centralité, importance du tourisme...) et ce sont globalement les communes ou les EPCI les plus peuplés qui restent dans une situation relativement moins favorable.

2 - Péréquation verticale et péréquation horizontale : des objectifs mal définis, peu ciblés et trop peu évalués

La révision constitutionnelle de 2003⁹ a fait de la péréquation un objectif de valeur constitutionnelle en inscrivant à l'article 72-2 le principe selon lequel « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Cet objectif est le corollaire de l'existence d'une autonomie locale : plus les marges de manœuvre des collectivités sont grandes en termes de recettes et leur potentiel fiscal diversifié, plus le besoin d'une correction apparaît nécessaire pour réduire les écarts de richesse.

Deux modes de péréquation sont mis en œuvre en France : la péréquation verticale vise à réduire les inégalités entre collectivités grâce aux modalités de répartition des dotations de l'État ou des impôts nationaux ; la péréquation horizontale vise une répartition plus équitable des ressources au sein d'une catégorie de collectivités, en prélevant des recettes fiscales des collectivités les plus dynamiques pour les reverser aux collectivités moins favorisées.

La péréquation verticale, assurée par les dotations de l'État aux collectivités, est historiquement la principale modalité utilisée pour compenser les inégalités. D'un montant de 8,5 Md€, dont 8,2 Md€ de composante péréquatrice de la DGF en 2021, elle consiste à attribuer des dotations en fonction de critères de ressources et de charges ou de contraintes spécifiques. Ainsi, ce qui est appelé péréquation verticale correspond à une modalité de répartition des dotations de l'État, visant à corriger les effets de la part forfaitaire de la DGF, de manière imparfaite¹⁰. Elle s'ajoute à d'autres financements qui intègrent une dimension redistributrice, comme la dotation politique de la ville, versée sous la forme de subventions de soutien aux projets des communes les plus défavorisées.

⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 1, juin 2021.

⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 1, juin 2022.

⁹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

¹⁰ Le rapport IGA-IGF de juin 2013 sur les *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales* a montré que, pour les communes, « *l'effet péréquateur de la part forfaitaire de la DGF est plus prononcé que celui des dotations verticales explicitement péréquatrices* ». Cela s'explique par l'importance du montant de la dotation forfaitaire et par sa construction même. Elle agrège en effet d'anciennes dotations qui avaient une vocation péréquatrice. Ainsi, la part forfaitaire de la DGF a une dimension souvent plus péréquatrice que ses parts péréquées.

La péréquation horizontale, qui s'est développée depuis 2010, reste minoritaire (4 Md€ en 2021 soit seulement un tiers des montants de péréquation). Contrairement à l'Allemagne qui a fixé des objectifs précis, la constitutionnalisation du principe de péréquation n'a pas donné lieu à des compléments législatifs permettant de décrire la notion même de péréquation et sa portée¹¹.

Jouant un rôle redistributif au sein d'un même ensemble, la péréquation devrait être un terme réservé à la péréquation horizontale, alors que cette dernière n'en constitue qu'une faible part. Des dispositifs nombreux, complexes et s'appuyant sur une grande variété de critères se sont développés. La Cour a déjà appelé à une réforme visant à réduire le nombre de ces dispositifs et à « *les faire reposer sur un nombre limité d'indicateurs de richesse, procédant de logiques d'évaluation des niveaux de ressources et de charges des collectivités* »¹².

Des formes de péréquation multiples en Europe

L'analyse comparative proposée par la mission « Bur-Richard »¹³ sur la réforme des finances locales de 2018 montre que la péréquation est largement pratiquée en Europe. Si certains pays s'en tiennent à une péréquation verticale (Portugal, Finlande), d'autres ont adopté une approche double, comme la France. L'Allemagne différencie la péréquation horizontale, qui s'appelle « péréquation entre *Länder* », des deux mécanismes verticaux : la « répartition verticale de l'impôt » (répartition entre le *Bund* et les *Länder* des recettes totales des impôts communs) puis les « transferts complémentaires » (attribution par le *Bund* de moyens supplémentaires aux *Länder* les plus fragiles). Une approche comparable est présente en Suisse et en Belgique, dans le cadre des dotations globales de fonctionnement aux communes.

Des différences d'approche sont également constatées s'agissant des critères de péréquation. L'approche par les recettes est privilégiée en Allemagne, avec des corrections visant à prendre en compte les besoins de dépenses en raison par exemple de la dispersion de la population.

La prise en compte des dépenses (en fonction de « coûts standard » en Italie) et des recettes est souvent retenue, comme en Suède ou en Suisse, où un fonds de péréquation des recettes et un fonds de péréquation des coûts compensent les charges excessives de certains cantons confrontés à des contraintes topographiques, démographiques ou sociales pénalisantes. Enfin, le Danemark fonde son système de péréquation sur le « déficit (ou excédent) structurel », différence entre les recettes fiscales municipales et les besoins en dépenses.

¹¹ Dans sa décision DC n°2003-474 DC du 17 juillet 2003, le Conseil constitutionnel a simplement précisé que la nouvelle disposition « *a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière* ».

¹² Cour des comptes, *Les finances locales*, octobre 2014, Chapitre V, *Le développement de la péréquation financière*.

¹³ Mission « Finances locales » mandatée par le Premier ministre et co-présidée par MM. Alain Richard et Dominique Bur, *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, mai 2018.

Un des freins à l'efficacité, réelle mais variable, des mécanismes de péréquation pour réduire les inégalités entre collectivités tient notamment à leur manque de ciblage¹⁴. Ainsi, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), destinée aux communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées, représente des montants importants (2,56 Md€) mais elle touchait encore deux tiers des communes de plus de 10 000 habitants après une réforme intervenue en 2017. En outre, les montants versés aux communes les moins dotées sont très faibles. Un même constat a été fait pour la dotation de solidarité rurale (DSR), qui a été versée en 2021 à 33 190 communes métropolitaines¹⁵.

Si les travaux d'évaluation de l'efficacité de la péréquation demeurent ponctuels, ceux menés dans les années 2000 n'ayant pas connu de suites¹⁶, une évaluation permanente favoriserait des démarches de simplification et de meilleur ciblage des collectivités. En 2016, la Cour jugeait ainsi indispensable de mettre en place une évaluation régulière des dispositifs de péréquation¹⁷.

C - Un niveau de dépense locale plus bas que la moyenne européenne mais très dynamique

1 - Une décentralisation de la dépense plus faible qu'à l'étranger

Les comparaisons internationales permettent de resituer les dépenses des collectivités locales françaises par rapport à leurs homologues : les dépenses des collectivités locales représentent en 2020 près de 20 % de la dépense publique française alors qu'elles s'élèvent en moyenne à 40,4 % des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE. Une partie de cet écart s'explique par l'importance de la dépense publique puisque, rapportées au PIB, les dépenses locales françaises s'établissent à 11,1 % contre 14,1 % dans la zone euro. L'écart représente environ 60 Md€ en valeur absolue. Le niveau de dépense locale par habitant s'élève à 4 621 \$ en 2016 en France. Le tableau ci-dessous montre que ce montant varie considérablement au sein de l'OCDE.

¹⁴ IGA-IGF, *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, juin 2013.

¹⁵ S'agissant de la DSR, la DGCL précise qu'outre la part « péréquation » effectivement largement attribuée, les fractions « bourg-centre » et « cible » ont une véritable portée péréquatrice puisqu'elles touchent respectivement 30 % et 12 % des communes de moins de 10 000 habitants.

¹⁶ Voir notamment Gilbert G, Guengant A, *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales*, commissariat du plan, 2004. Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, chapitre V *Le développement de la péréquation financière*, rapport public thématique, octobre 2014.

¹⁷ Cour des comptes, *Rapport sur les Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2016.

Tableau n° 1 : niveaux des dépenses locales au sein de l'OCDE en 2016 (en \$)¹⁸

	France		Allemagne		Espagne		Royaume Uni		Pologne		Italie	
Dépenses locales	308 983		857 732		351 239		282 849		135 630		333 135	
Nb d'habitants	67		83		47		66		38		61	
Dépenses locales/hab	4 621	100%	10 377	100%	7 548	100%	4 283	100%	3 530	100%	5 503	100%
dont fonctionnement	3 685	80%	9 208	89%	6 910	92%	3 855	90%	3 179	90%	4 856	88%
masse salariale	1 478	32%	2 864	28%	3 093	41%	1 373	32%	1 454	41%	1 483	27%
consommations intermédiaires	938	20%	1 624	16%	1 540	20%	1 267	30%	931	26%	1 573	29%
dépenses sociales	483	10%	2 032	20%	1 028	14%	1 056	25%	588	17%	1 044	19%
subventions et transferts	696	15%	2 420	23%	1 072	14%	53	1%	168	5%	566	10%
charges financières	37	1%	267	3%	167	2%	75	2%	26	1%	67	1%
autres	52	1%	2	0%	11	0%	30	1%	13	0%	123	2%
dont Investissements	936	20%	1 169	11%	637	8%	428	10%	352	10%	647	12%
transfert en capital	147	3%	488	5%	148	2%	61	1%	37	1%	202	4%
investissements directs	789	17%	681	7%	489	6%	367	9%	315	9%	445	8%

Source : OCDE, traitement Cour des comptes

La comparaison de la France à la fois avec des pays plus décentralisés (Allemagne et Espagne) et des pays proches (Royaume-Uni et Pologne) met en évidence la très forte proportion des dépenses d'investissement réalisées par les collectivités locales françaises : elles représentent 20 % de leurs dépenses, contre 8 % en Espagne, 10 % en Italie et au Royaume-Uni et 11 % en Allemagne ; la relative faiblesse des dépenses sociales, qui représentent 10 % de leurs dépenses contre 25 % au Royaume-Uni, 20 % en Allemagne, 17 % en Pologne et 14 % en Espagne ; et enfin l'importance des subventions et transferts entre collectivités (15 %), qui place la France à des niveaux comparables avec l'Allemagne et l'Espagne, dont les dépenses par habitant sont pourtant très supérieures. L'annexe n° 5 détaille les transferts entre les collectivités françaises.

Ces comparaisons internationales permettent d'évaluer le niveau de décentralisation des compétences. La France se distingue de la moyenne européenne par une très faible décentralisation des dépenses d'enseignement (la part de la dépense publique locale s'élève à 29 % contre une moyenne européenne de 62 %) ; de la santé (1 % contre 55 %) et de la protection sociale (9 % contre 25 %) ; à l'inverse sont davantage décentralisées en France les dépenses liées à la protection de l'environnement (86 % contre 70 %) et les dépenses de loisirs, culture et culte (75 % contre 63 %).

2 - Une dynamique de dépense élevée, corrélée aux recettes disponibles

Représentant une part plutôt modérée des dépenses publiques en comparaison de certains de ses partenaires, les dépenses des collectivités locales françaises ont néanmoins progressé de manière constante depuis 2014, alors que les dernières années n'ont pas comporté de mouvement de décentralisation significatif. Cette augmentation peut s'expliquer par la manière dont les collectivités choisissent d'exercer les compétences dont elles ont la charge, en améliorant la qualité du service rendu aux usagers ou en renforçant les moyens qui y sont consacrés ; par un défaut de calibrage des moyens transférés au moment de la décentralisation

¹⁸ OCDE, *Report World Observatory on Subnational Government*, 2019. Ce document est actualisé tous les trois ans, la prochaine édition est attendue pour juillet 2022.

de certains compétences¹⁹ ; ou encore par la clause générale de compétences prévue à l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, qui permet aux communes d'étendre leur domaine d'intervention.

La croissance des dépenses locales comporte des paliers, particulièrement visibles lors de la crise de 2020 : en sortie de crise, les dépenses de fonctionnement sont reparties à la hausse (+ 2,4 % en volume entre 2021 et 2020 contre + 1,1 % par an en moyenne entre 2014 et 2019) mais dans une proportion moindre que l'investissement (+ 5,6 % entre 2021 et 2020 contre + 2,6 % par an en moyenne entre 2014 et 2019). Les cycles macroéconomiques ont donc une conséquence directe sur les dépenses des collectivités, en créant des phénomènes de baisse relative et d'accélération. Cependant ils ne suffisent pas à expliquer la hausse continue de la dépense publique locale.

Les travaux de MM. Gilbert et Guengant, utilisés dans le cadre du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par MM. Carrez et Thénault en 2010²⁰, ont démontré que le principal déterminant de la dépense locale était en réalité la ressource disponible, qui expliquerait 56 % de la variation de la dépense des départements et 62 % de celle du bloc communal. La Cour, prolongeant ces travaux en 2016²¹, a confirmé le poids prépondérant de la dynamique des ressources pour expliquer la croissance des dépenses. Ces analyses corroborent le constat empirique de plusieurs interlocuteurs rencontrés par la Cour, qui résumaient la situation ainsi : « *les collectivités dépensent ce qu'elles reçoivent* »²².

D'autres facteurs influent sur la dépense, notamment l'inflation ou encore le taux de chômage ou des critères de charges (population, infrastructures). En revanche, ils joueraient un rôle minoritaire pour expliquer la progression de la dépense constatée sur le long terme.

Il n'existe aucune instance entre l'État et les collectivités pour analyser le tendanciel passé des dépenses locales, et les rapports²³ demandés par l'exécutif pour tenter de distinguer ce qui relèverait d'une évolution spontanée de la dépense ou des choix de gestion n'ont pas abouti à un chiffrage détaillé de la part des dépenses « contraintes » et des dépenses « discrétionnaires ». De même, l'analyse des leviers de maîtrise et de pilotage, notamment de la masse salariale, reste peu instruit, même au sein de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL)²⁴ alors qu'il s'agit du premier poste de dépense des collectivités.

¹⁹ À titre d'exemple, dans son rapport sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines de la ville de Paris de 2002, la Cour avait relevé que le coût réel du remplacement de tous les techniciens, ouvriers et de service (TOS) momentanément absents avait été chiffré à 1,5 M€ par le département, qui avait dû tripler le nombre de remplaçants par rapport aux effectifs décentralisés

²⁰ Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par Gilles Carrez et Michel Thénault, 2010.

²¹ Cour des comptes, *Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements* - octobre 2016.

²² À l'occasion du rapport d'information n° 731 (2010-2011) de MM. Philippe Dallier, Charles Guené, Pierre Jarlier et Albéric de Montgolfier, la commission des finances du Sénat le résumait également en ces termes : « *le premier déterminant de la dépense locale est la ressource locale. Plus une collectivité est riche, plus elle investit et plus ses charges de fonctionnement sont élevées* ».

²³ Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par Gilles Carrez et Michel Thénault en 2010 ; Rapport Malvy-Lambert *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, 2014.

²⁴ L'OFGL est une formation spécialisée du comité des finances locales (CFL), créée en 2016 par l'article 113 de la loi NOTRe du 7 août 2015, dans le but de fournir les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités, qui est une des missions du CFL. Il est présidé par le Président du Comité des finances locales, et son travail est piloté par un conseil d'orientation composé de dix élus, et de cinq représentants de l'État.

La masse salariale des collectivités territoriales

S'élevant à 68,2 Md€ en 2021, la masse salariale des collectivités territoriales a progressé en moyenne de 1,72 % par an sur la période 2014-2021.

Entre 2014 et 2019, on constate une forte dynamique de l'emploi régional (+ 15 % soit + 12 000 ETP entre 2014 et 2019 selon les données de la DGAFP²⁵) ; une diminution de l'emploi communal (- 75 000 ETP soit - 7 % du total), en partie compensée par l'augmentation constatée dans les EPCI (+ 25 % ou + 54 000 ETP entre 2014 et 2019) et une diminution de l'emploi départemental (- 27 000 ETP soit - 9 %). Les chiffres pour 2020 ne seront disponibles qu'en décembre 2022.

La progression de la masse salariale est également déterminée par l'évolution du point d'indice (à titre d'exemple, une revalorisation de 1 % du point d'indice de la fonction publique territoriale coûte 650 M€), le glissement vieillesse-technicité (GVT) et les revalorisations indemnitaires. Des réformes importantes comme l'évolution de la grille indiciaire en 2017 sont moins fréquentes mais peuvent avoir ponctuellement des effets plus importants.

En 2016, constatant une progression de la masse salariale « *trop rapide* »²⁶, la Cour avait identifié d'importantes marges de manœuvre à la main des exécutifs locaux (gestion prévisionnelle des effectifs, non remplacement de tous les départs, mutualisations au sein des établissements intercommunaux).

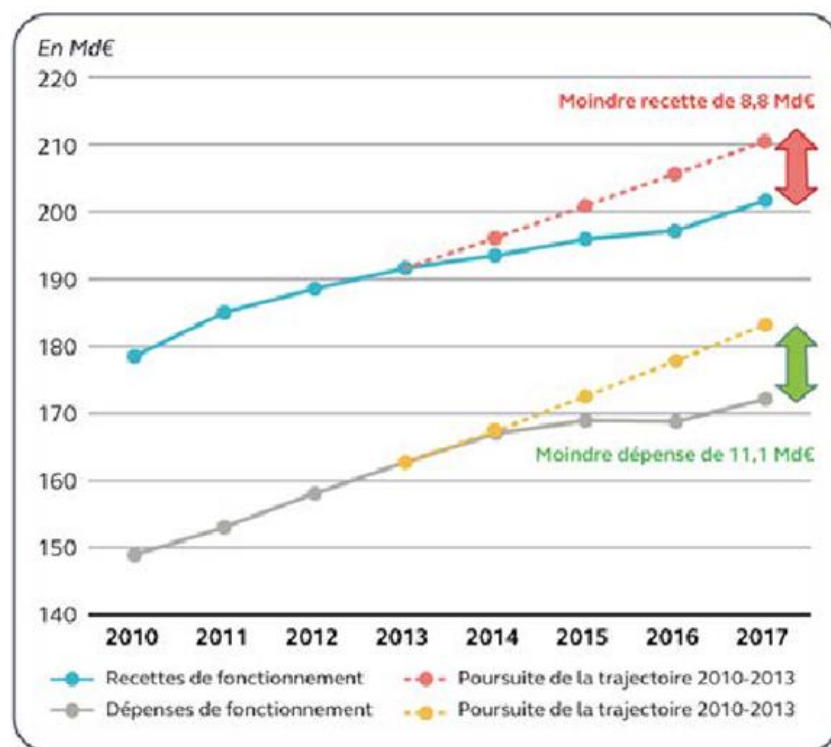
Le double effet d'une dépense locale dont les sous-jacents restent globalement méconnus (*a fortiori* si l'on descend au plus proche du terrain), et largement influencée par la ressource disponible, explique le choix entre 2014 et 2017 d'un pilotage par l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Comme le signalait la Cour²⁷, cette approche a montré son efficacité puisqu'entre 2014 et 2017 les concours financiers de l'État ont diminué de 11,2 Md€, et les dépenses de fonctionnement des collectivités ont progressé de + 1,4 % par an en moyenne contre + 3 % par an entre 2010 et 2013. Sur la période considérée, l'écart entre la dépense constatée et le tendanciel passé a été estimé par la Cour à 11,1 Md€.

²⁵ Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, décembre 2021. Les données pour 2021 seront disponibles en 2023.

²⁶ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, 2016.

²⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, septembre 2018.

Graphique n° 3 : trajectoires réelles et tendanciennes des recettes et des dépenses de fonctionnement (en Md€)



Source : données Insee, graphique direction du budget, d'après des données de la DGFIP (budgets principaux)

Cette approche a toutefois aussi montré ses limites, puisque les dépenses d'investissement ont été affectées plus directement, en passant de 62,5 Md€ à 55,9 Md€ et que la baisse des dotations forfaitaires a contribué à tendre les relations entre l'État et les collectivités. Elle a été remplacée par une démarche qui se voulait plus partenariale de contractualisation sur l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des plus grosses collectivités, avec la mise en place des « contrats de Cahors » à partir de 2018, suspendus deux ans plus tard du fait de la crise sanitaire.

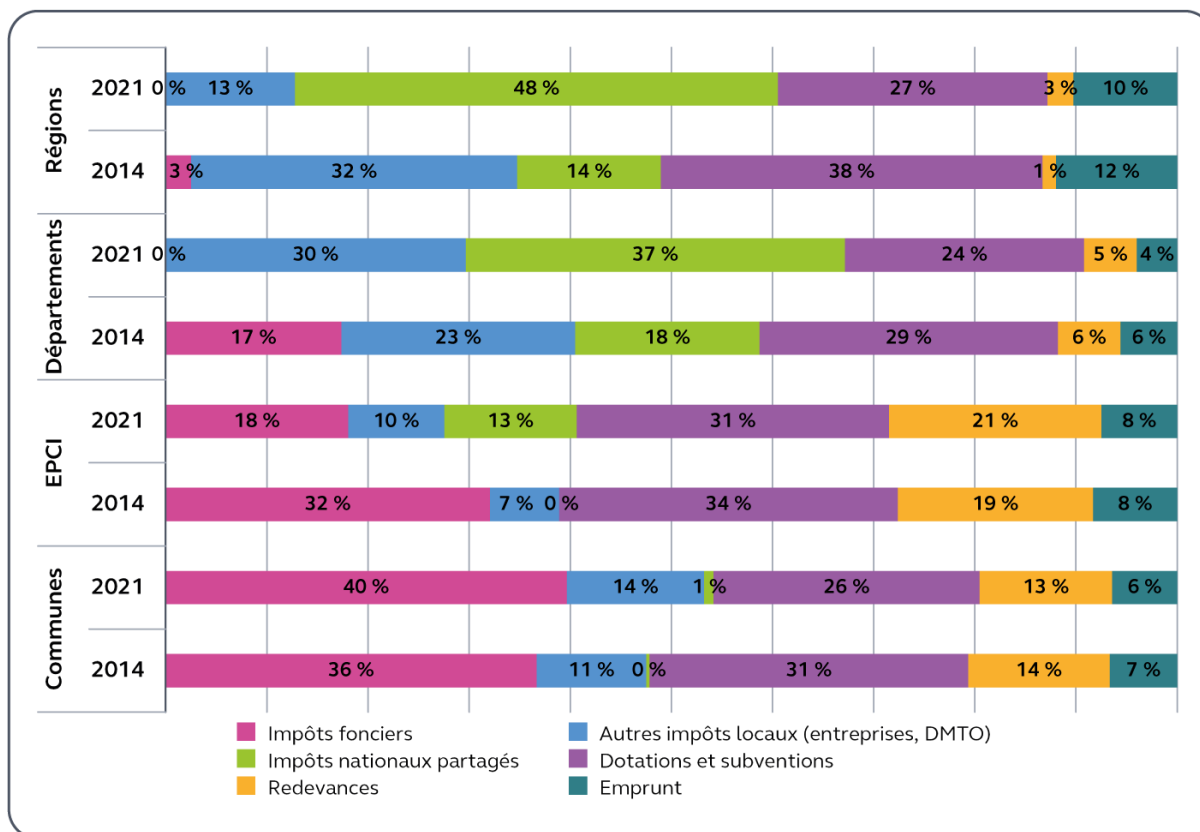
II - Les ressources locales : des paniers de recettes sédimentés et peu maîtrisés par les collectivités

Si la situation financière des collectivités locales s'avère globalement favorable, les finances locales s'avèrent peu lisibles et peu prévisibles pour les élus locaux comme le contribuable local. Dès 2010, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) relevait « une 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 »²⁸. Douze ans plus tard, les évolutions intervenues ne vont pas dans le sens d'une meilleure compréhension par les responsables locaux des marges de manœuvre dont ils disposent.

²⁸ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*, 2010.

Les paniers de recettes sont très différents selon les niveaux de collectivités et résultent d'une sédimentation historique peu lisible qui conduit à une décorrélation avec les charges et les besoins. Le graphique ci-dessous permet de voir, selon la classification présentée plus haut, entre 2014 et 2021, la modification du panier de ressources par collectivités.

Graphique n° 4 : évolution entre 2014 et 2021 des recettes par niveau de collectivités territoriales (en %)



Source : Cour des comptes

Note de lecture : le graphique intègre la fiscalité reversée au sein des paniers de recettes. Pour les communes et les EPCI, la répartition des attributions de compensation s'est faite au prorata des impôts collectés (voir annexe 5 sur les transferts entre collectivités locales).

A - Des ressources fiscales et des concours financiers divers reposant sur une sédimentation historique

La Cour propose en annexe les fiches explicatives des principales ressources, présentant leur cadre juridique et leurs montants. Elle a également évalué, pour chaque ressource, un score compris entre 1 à 5 au regard des trois critères qu'elle a définis pour améliorer le système de financement des collectivités territoriales, en offrant davantage de visibilité aux collectivités territoriales sur leurs recettes, afin de leur permettre d'équilibrer leur budget dans la durée (critère d'équilibre), en leur donnant la capacité d'agir sur leurs recettes (critère de territorialisation) et en renforçant les mécanismes permettant de corriger les inégalités de richesse entre territoires (critère de solidarité - voir *infra*, partie III.C).

1 - La fiscalité locale : un bouleversement accentué à partir de 2017

Au sein de la fiscalité bénéficiant aux collectivités locales, la part de la fiscalité locale a fortement diminué depuis 2010 : les six principaux impôts locaux (les anciennes « quatre vieilles²⁹ », la TEOM et les DMTO) représentaient 88,9 Md€ soit 76 % des produits de la fiscalité des collectivités en 2010 (fiscalité transférée comprise). Ils n'en représentaient plus que 83,8 Md€, soit 55 %, en 2021.

Cette évolution a résulté de réformes successives visant à réduire la fiscalité des entreprises et des ménages, sans vision d'ensemble sur la fiscalité locale. Avant 2010, les réformes fiscales ont eu pour objectif la réduction de la charge fiscale des entreprises et des ménages par l'augmentation des allègements et dégrèvements pris en charge par l'État. Dès la loi de finances rectificative pour 1982, l'État a institué et pris en charge des allègements de la part salaire de la base de la taxe professionnelle³⁰. Des allègements pour les ménages et sur la taxe professionnelle, dans le cadre d'une politique économique d'offre, ont progressivement été renforcés. Ainsi, en 2010, la plupart des impôts locaux faisaient l'objet d'allègements ou de dégrèvements compensés par l'État, devenu le « premier contribuable local³¹ » : tous étaient liés à des réformes fiscales visant à réduire la fiscalité sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières) et sur les entreprises (taxe professionnelle).

À partir de 2010, les réformes de la fiscalité ont conduit à la réduction, voire à la suppression progressive d'une large partie de la fiscalité locale : la transformation de la taxe professionnelle, puis la suppression de la taxe d'habitation et la diminution de moitié de la CVAE ont réduit la fiscalité directe de 40 Md€. Seules les taxes foncières permettent aujourd'hui de conserver un pouvoir de taux, concentré au niveau du bloc communal.

Cette trajectoire s'est accompagnée d'un émiettement continu : en 2021, la fiscalité locale est composée d'une cinquantaine d'impôts directs et indirects³², pesant sur les ménages ou les entreprises, destinés à un ou plusieurs échelons affectataires dont la terminologie n'éclaire ni l'élu local ni le contribuable sur ses modalités ou son financement. En revanche, le cumul de décisions sur un même prélèvement a largement disparu : seul le bloc communal garde un pouvoir de taux concurrent entre communes et EPCI sur certaines fiscalités locales. La fiscalité des collectivités, fiscalité transférée comprise, repose aujourd'hui davantage sur les ménages (80 % en 2021, contre 69 % en 2020) que sur les entreprises (20 % en 2021, contre 31 % en 2020) en raison de la substitution de la CVAE par de la TVA à partir de 2021, poursuivant un mouvement débuté en 1982. Dans les faits, en considérant que la TVA est essentiellement payée par les ménages, les impositions ménages ont progressé de 19,8 % là où la fiscalité économique a reculé de 31,9 % entre 2021 et 2020.

²⁹ Pour ce calcul, les « quatre vieilles » sont avant 2011 la TH, la TFPB, la TFPNB et la taxe professionnelle (dont le montant a été fixé par une compensation relais en 2010), cette dernière étant ensuite remplacée par la CVAE, les IFER et la CFE jusqu'à aujourd'hui.

³⁰ Michel Bouvier, « Éditorial », *Revue française des finances publiques*, n° 153.

³¹ Cour des comptes, *La gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales*, novembre 1991. On y trouve la première occurrence de ce qualificatif accordé à l'État.

³² OFGL, *Les finances des collectivités locales en 2021*, juillet 2021, p. 202.

La difficile classification de la fiscalité locale

La classification utilisée par l'OFGL entre fiscalité « ménages », fiscalité « économique » et « autres impôts et taxes » ne reflète pas l'incidence fiscale réelle de ces impôts. À cette classification, il convient d'ajouter la fiscalité « transférée », issue des transferts de compétence, alors que celle-ci peut recouvrir des impôts à pouvoir de taux locaux aussi bien que des transferts d'impôts nationaux, proches dans leur fonctionnement de dotations. La mission « Bur-Richard » a proposé une présentation par cercles concentriques³³. Il est possible également de retenir une classification en trois blocs en fonction de l'assiette sur laquelle reposent les impôts locaux.

Les impositions directes fondées sur les valeurs locatives cadastrales (VLC) : fondée sur une assiette foncière localisée, cette taxation est, selon l'OCDE³⁴, l'impôt local par excellence. Elle est composée de la taxe d'habitation – recentrée depuis 2021 sur les logements vacants et les résidences secondaires³⁵ –, des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties mais également de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)³⁶. Représentant environ 33 % des produits de la fiscalité, ces impôts se singularisent par une relative stabilité dans le temps tout en assurant un pouvoir de taux pour les collectivités bénéficiaires.

Les impositions annuelles fondées sur la valorisation ou le patrimoine des entreprises locales : constituées principalement de la contribution économique territoriale (CET) – qui a remplacé la taxe professionnelle (TP)³⁷ – avec une part foncière, la cotisation foncière des entreprises (CFE), et une part « économique », la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), elles font aujourd'hui partie des ressources les plus faibles des collectivités. D'autres impositions peuvent y être associées, comme les impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER) ou la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). La fiscalité économique locale, qui constitue aussi une incitation à faire venir des entreprises sur le territoire, a été fortement réduite depuis 2011, passant de 26 % des produits de la fiscalité en 2008 à 13,3 % en 2021.

Les impositions fondées sur des flux ou opérations, notamment d'aménagement, d'enregistrement ou de ventes de produits : historiquement, cette fiscalité est la plus sédimentée. Si les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) offrent un pouvoir de taux, la plupart des autres impôts et taxes n'en est pas ou plus doté comme la taxe sur les certificats d'immatriculation, ainsi qu'une pluralité de « petites taxes³⁸ » comme la taxe de séjour ou la taxe d'aménagement³⁹. Réagissant fortement à l'activité économique, cette fiscalité est la moins maîtrisable, les élus locaux ayant peu de leviers pour en augmenter le rendement⁴⁰.

³³ Ces quatre cercles étaient : la taxe d'habitation, les impositions directes locales portant exclusivement sur les particuliers, les impositions directes locales portant sur les particuliers et entreprises, et la totalité des recettes fiscales locales.

³⁴ OCDE, *Réussir la décentralisation*, 2019, p. 41-42.

³⁵ Pour le détail de la réforme de la taxe d'habitation, voir Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021* – fascicule 2, p. 29. À partir de 2023, la taxe sur les résidences secondaires permettra aux collectivités locales de retrouver un pouvoir de taux sur celles-ci.

³⁶ Historiquement, c'est avec l'ordonnance de 1959 que la plupart des bases locales, jugées complexes et obsolètes, furent rationalisées et unifiées au sein de la « valeur locative cadastrale ».

³⁷ En 2009, la taxe professionnelle avait un produit de 30,3 Md€, soit 43,7 % des produits votés des quatre taxes de la fiscalité locale (TH, TFPB, TFPNB, TP). Elle était alors la première ressource fiscale des collectivités territoriales.

³⁸ Parmi celles-ci, on trouve notamment la taxe sur les pylônes, la redevance des mines, la taxe de balayage, la taxe sur les produits de jeux.

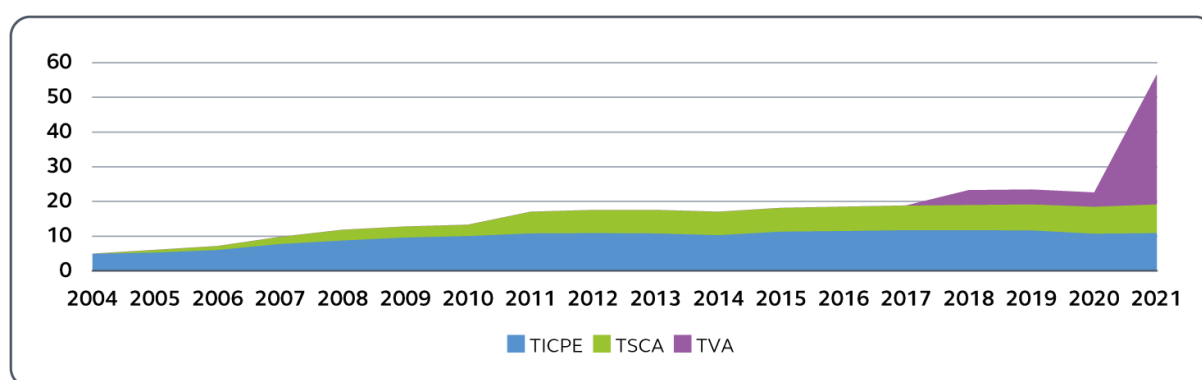
³⁹ Les ressources transférées par l'État lors des actes de décentralisation – la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) transférée aux collectivités – en représentent désormais la principale part (voir *infra*).

⁴⁰ Comme le note Michel Bouvier, la part d'impositions directes ou indirectes fondées sur des opérations notamment d'aménagement ou de droit d'enregistrement, est la partie la plus « opaque, d'une maîtrise et d'un contrôle peu commodes pour les élus locaux ». Voir Michel Bouvier, *Les finances locales*, 2021, p. 89.

2 - Des partages croissants de parts d'impôts nationaux sans vision d'ensemble

La décrue de la fiscalité locale s'est accompagnée d'une affectation croissante d'impôts nationaux partagés. Afin de financer des transferts de compétences, ou pour compenser les réformes ayant réduit les leviers fiscaux locaux, l'État a peu à peu transféré des parts de recettes d'impôts nationaux au bénéfice des collectivités locales, celles-ci bénéficiant ainsi de la même dynamique fiscale que l'État, malgré un partage des aléas souvent asymétrique. Ainsi, depuis 2004 et l'affectation de la première part de TIPP aux collectivités territoriales, la fiscalité nationale partagée n'a cessé de croître avec les transferts de compétences (2004, 2005, 2014 pour la TICPE et la TSCA) et les réformes de la fiscalité locale (2010 pour la TSCA, 2018 et 2021 pour la TVA).

Graphique n° 5 : montant des trois principaux impôts nationaux partagés depuis 2004 (en Md€)



Source : Cour des comptes

La fiscalité nationale partagée, une séparation artificielle entre fiscalité « transférée » et fiscalité « substituée »

Bénéficiant initialement exclusivement à l'État, plusieurs impôts ont été mobilisés pour financer les différents actes de décentralisation. L'article 72-2 de la Constitution prévoit en effet que « *tout transfert entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ». S'il existe plusieurs vecteurs de compensation – prélèvements sur recettes, dotation générale de décentralisation (DGD) – l'article 119 de la loi du 13 août 2004 et l'article 91 de la loi du 27 janvier 2014 prévoient que la compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature. Ainsi, la fiscalité « transférée », qui recouvre uniquement l'attribution d'impositions au titre de la compensation financière de transferts de compétences, est privilégiée. C'est notamment le cas de la TICPE ou de la TSCA qui, selon la typologie de la direction du budget, font partie de la « fiscalité transférée ». Les départements et les régions bénéficient ainsi d'une fiscalité dont le taux et l'assiette, déterminée par l'État, doit couvrir par son dynamisme les dépenses correspondant aux compétences attribuées aux collectivités. En cas de retournement de conjoncture, la fiscalité transférée est complétée par un mécanisme de garantie au coût historique, témoignant ainsi d'un partage des aléas asymétrique : il n'existe pas aujourd'hui de mécanisme d'écêtement ou de mise en réserve des recettes exceptionnelles⁴¹.

⁴¹ Il existe uniquement un mécanisme d'écêtement relatif à la fiscalité transférée pour les transferts de compétences issus du premier acte de décentralisation, à travers le fonds de compensation de la fiscalité transférée (FCFT). Consistant en seulement 150 M€ de recettes depuis 2001, celui-ci est financé par un prélèvement de l'excédent sur le produit fiscal transféré si une collectivité était déjà surcompensée au moment du transfert. Un tel mécanisme n'a pas été repris pour les actes ultérieurs de transferts de compétences.

Il arrive d'autre part que, sans lien avec un transfert de compétences, des fractions d'impôts nationaux soient « substituées » à des dotations de l'État ou à des éléments de fiscalité directe locale. L'intégration de la TVA au sein des paniers fiscaux des collectivités a accentué ce phénomène : en 2018, la « TVA des régions⁴² » a été substituée à l'ancienne DGF des régions et fait l'objet d'un mécanisme de garantie, tandis que, depuis 2021, la « TVA des départements » abonde un fonds de sauvegarde dont les départements bénéficient lorsque le montant par habitant de DMTO perçu est inférieur au montant moyen de DMTO par département et que le taux de pauvreté est supérieur à 12 %. Les réformes de la fiscalité locale décidées en 2021 se sont également traduites par des affectations de TVA aux départements et aux EPCI pour compenser les pertes de ressources liées à la suppression de la TH sur les résidences principales, et aux régions pour compenser la suppression de la part régionale de la CVAE. La direction du budget considère que ces parts de TVA ne constituent pas des éléments de fiscalité « transférée », mais les classe comme concours financiers (« TVA des régions », « TVA des départements ») ou comme recettes fiscales indirectes lorsqu'elles ont été substituées à des recettes fiscales antérieures (TH, CVAE).

La distinction entre fiscalité « transférée » et fiscalité « substituée » apparaît largement artificielle : ce sont dans les deux cas des recettes tirées d'impôts nationaux qui bénéficient aux collectivités pour financer l'exercice de leurs missions.

La TICPE et la TSCA ont été les premiers impôts nationaux mobilisés pour financer les transferts de compétences. Ce mouvement s'est accéléré avec leur qualification comme « ressources propres » dans la jurisprudence constitutionnelle⁴³. Le Conseil constitutionnel considère en effet que, bien que ces transferts n'aient pas été accompagnés de l'attribution d'un pouvoir de taux ou d'assiette aux collectivités attributaires, l'autonomie financière des collectivités n'en a pas été diminuée (voir *infra*). Ainsi, près de 20 mécanismes de fiscalités « transférées » au titre de la décentralisation représentent 37,3 Md€ en 2022⁴⁴. Ils se répartissent en huit quotes-parts de TICPE et quatre de TSCA, et prennent aussi la forme d'impôts transférés dans leur totalité, comme la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur (« cartes grises »), dont le produit, bénéficiant initialement à l'État, est désormais attribué aux régions⁴⁵.

⁴² Article 149 de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

⁴³ Cons. Const., 29 juillet 2004, n° 200'-500 DC, considérant 10.

⁴⁴ Annexe au PLF pour 2022, *Transferts financiers aux collectivités territoriales*. Ces mécanismes financent les actes I et II de la décentralisation, le pacte de confiance et de responsabilité ainsi que la réforme du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

⁴⁵ La loi du 7 janvier 1983, à son article 99, a transféré aux départements la taxe sur les véhicules à moteur (vignette) et les droits de mutation à titre onéreux ; seuls ces derniers demeurent, la vignette ayant été supprimée définitivement en 2006. Quant aux régions, le transfert de la fiscalité « cartes grises » s'est accompagnée du pouvoir de fixer une taxe régionale par le conseil régional (article 1012 bis du CGI)

Tableau n° 2 : fractions de TICPE et de TSCA transférées aux collectivités territoriales

Transferts de compétences	Transferts de fiscalité	Collectivités affectataires	Références juridiques pour le transfert de fiscalité
Décentralisation du RMI et création du RMA	TICPE	Départements et Saint-Pierre-et-Miquelon	Article 59 de la loi de finances pour 2004
Transferts liés à la loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRIL)	TICPE	Régions et collectivité de Corse	Article 52 de la loi de finances pour 2005 (principes) Article 40 de la loi de finances pour 2006 (modalités de calculs)
	TICPE / TSCA	Départements	Article 52 de la loi de finances pour 2005
Décentralisation du RSA	TICPE	Départements et Saint-Pierre-et-Miquelon	Article 51 de la loi de finances pour 2009
Formation professionnelle continue et apprentissage	TICPE	Régions, collectivité de Corse et département de Mayotte	Article 41 de la loi de finances pour 2014
Départementalisation de Mayotte	TICPE	Département de Mayotte	Article 39 de la loi de finances pour 2012
Lois MAPTAM/NOTRe	TICPE	Régions, Départements de Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon	Article 38-I de la loi de finances pour 2016
Services départementaux d'incendie et de secours	TSCA	Départements	Article 53 de la loi de finances pour 2005
Financement du bataillon de marins-pompiers de la ville de Marseille	TSCA	Commune de Marseille	Article 11-II de la loi de finances rectificative pour 2006
Réforme de la fiscalité directe locale	TSCA	Départements	Article 77 de la loi de finances pour 2019
Transfert de la gestion des routes à la collectivité européenne d'Alsace (CEA)	TICPE	CEA	Article 761 de la LFI 2021

Source : direction du budget

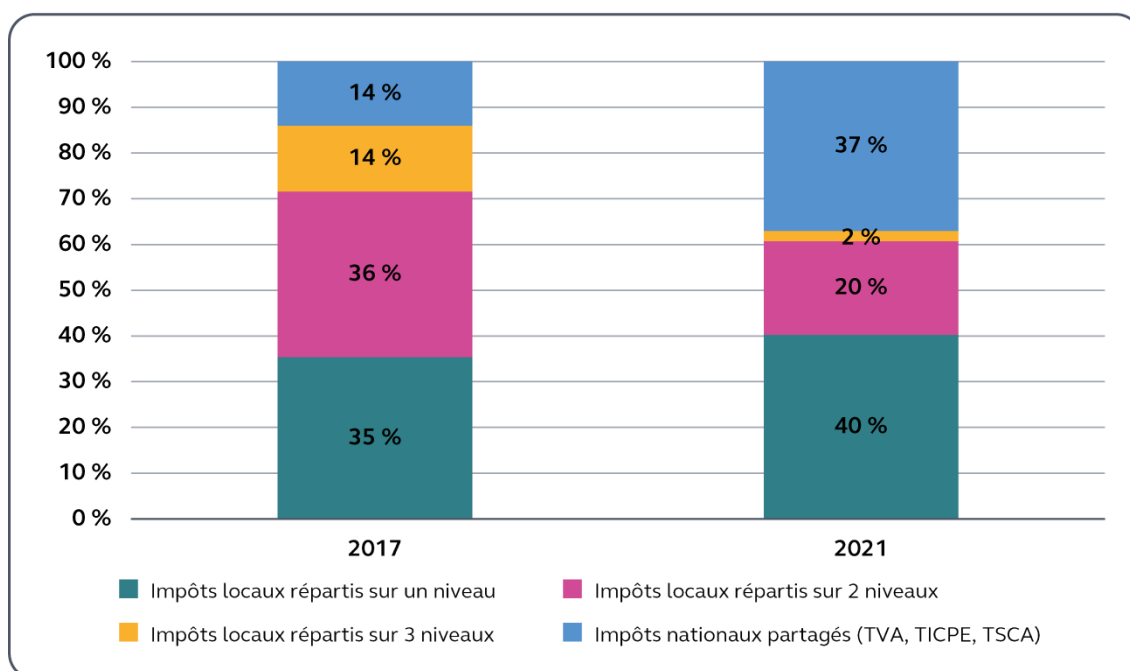
Le partage d'impôts nationaux a presque doublé en volume avec la fiscalité « substituée » aux collectivités locales, principalement constituée par les 37,4 Md€ de TVA attribués en 2021. Avec la suppression de la DGF des régions et la réforme de la fiscalité locale de 2021, une part de TVA s'est substituée à des anciens impôts locaux ou dotations de l'État. Ce partage d'impôt est assez proche d'une dotation : si les collectivités bénéficient du dynamisme de la TVA, le législateur peut toujours revenir sur cette nouvelle ressource sans être contraint par les règles de compensation financière ni d'autonomie financière⁴⁶. Il a néanmoins pour conséquence de réduire à due proportion la part attribuée à l'État de sa principale ressource fiscale : alors que 93 % des ressources de TVA étaient destinées à l'État en 2017, cette part a diminué pour atteindre 50,6 % en 2021, 20,2 % étant destinés aux administrations publiques locales (APUL) et 29,2 % aux administrations de sécurité sociale⁴⁷.

⁴⁶ Décision du Conseil constitutionnel n° 2019-796 du 27 décembre 2019.

⁴⁷ Une partie de l'érosion est également due à l'affectation croissante de la TVA aux administrations de sécurité sociale, en contrepartie de l'allègement des cotisations employeur sur les bas salaires.

En distinguant les ressources bénéficiant au bloc communal, les départements et les régions, 40,3 % des produits de la fiscalité locale sont affectés à un échelon unique – contre 35,4 % en 2017 et 15,2 % en 2007⁴⁸. Cette relative amélioration de la « spécialisation » fiscale locale ne doit pas masquer la part croissante des impôts nationaux partagés, notamment celle de la TVA et la TICPE affectées aux trois niveaux de collectivités, qui a crû de 9 % à 32 % des produits totaux de la fiscalité.

Graphique n° 6 : répartition des produits de la fiscalité entre les trois niveaux de collectivités territoriales en 2017 et 2021



Source : Cour des comptes

3 - Les dotations et subventions : un système complexe, une contractualisation plus globale attendue

Les concours de l'État sont constitués de prélèvements sur les recettes de l'État et des crédits des missions budgétaires de droit commun, notamment de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Prenant majoritairement la forme de crédits de fonctionnement libres d'emploi, les prélèvements sur recettes consistent en une vingtaine de dotations réparties entre les différents niveaux de collectivités territoriales, dont la seule différence avec une dépense budgétaire est d'être enregistré dans le budget comme une moindre recette et donc discutée dans la première partie de la loi de finances. Si leur montant et modalités de calcul sont fixés par la loi de finances, leur répartition est calculée annuellement par la direction générale des collectivités

⁴⁸ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*, mai 2010, p. 312. Le taux est ainsi calculé : produit des impôts et taxes affectés à un seul niveau de collectivité territoriale / produit total de la fiscalité locale.

locales (DGCL). La complexité de leurs critères de répartition, notamment de la trentaine de critères s'appliquant au calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui n'a pas fait l'objet de réformes majeures depuis 2004-2005⁴⁹, ne permet pas aux élus locaux de faire le lien entre les ressources accordées *via* des dotations d'une part et les compétences exercées par les collectivités d'autre part. Les constats de la mission « Pirès-Beaune »⁵⁰ de 2015 sur la réforme de la DGF demeurent valables en 2022, celle-ci étant davantage liée à des composantes historiques – complément de garantie et dotation de compensation – qu'à des charges de fonctionnement des collectivités⁵¹. Dès lors, dotée d'une architecture peu lisible⁵² et d'une répartition incomprise par les nouveaux élus, le principal concours financier de l'État consolide des situations passées. Aussi des communes présentant pourtant des populations et une typologie similaires bénéficient-elles de dotations différentes.

La réforme de la DGF préconisée par la mission « Pirès-Beaune »

S'agissant de la seule DGF du bloc communal, la mission de Christine Pirès-Beaune et Jean Germain « *sur la réforme des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales* » proposait la mise en place d'une architecture distinguant :

- une « dotation universelle de fonctionnement » sanctuarisée pour toutes les communes et calculée en fonction d'un montant unitaire par habitant⁵³ ;
- des dispositifs de péréquation (DSU, DSR, DNP, DACOM) resserrés sur les communes les plus défavorisées et dont les effets devraient être régulièrement évalués ;
- une dotation d'intégration et mutualisation réservée aux EPCI pour inviter à la rationalisation des syndicats intercommunaux.

⁴⁹ Ainsi, parmi la trentaine de critères de la DGF, demeurent aujourd'hui la population, le nombre de résidences secondaires, le potentiel fiscal et financier mais également le nombre de places de caravanes, la référence aux recettes réelles de fonctionnement de l'année n-2 pour le calcul des dotations de l'année n, ainsi que le fait ou non d'être bureau centralisateur.

⁵⁰ Rapport au Premier ministre, *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme*, Christine Pirès-Beaune, députée, et Jean Germain, sénateur, juillet 2015.

⁵¹ Créé en 2004, le complément de garantie des communes permet depuis 2005 à chaque commune d'obtenir une dotation forfaitaire au moins égale à celle qu'elle percevait avant la réforme de 2004. En 2014, l'écart-type des dotations de base par habitant était de 0 à 2 € et celui des dotations superficielles de 0 à 18 € selon les strates de communes. À l'inverse, beaucoup plus inégalitaire, celui du complément de garantie s'inscrit dans une échelle de 33 à 58 € par habitant selon les strates de communes. Le calcul exclut les communes dont la population est inférieure à 499 habitants. Parmi ces collectivités figurent en effet des communes n'ayant plus d'habitants mais dont les dotations historiquement élevées de DGF sont conservées « au titre du souvenir ». Voir rapport Pirès-Beaune et Germain, *ibid.*, p. 41.

⁵² Eric Farvaque et al., *Déterminants politiques des transferts de l'État vers les communes : le cas de la DGF*, Revue économique, 2019.

⁵³ Pouvant être complétée par une dotation « charges de centralité » calculée en fonction de la taille de la commune, et/ou d'une dotation « charges de ruralité » calculée en fonction de la densité de la population et de critères spécifiques (nombres d'enfants scolarisés ; possible bonification pour les communes de montagnes ou insulaires).

Dans son rapport de 2016, intitulé *Concours financier de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements*, la Cour avait fait porter son analyse sur un périmètre plus large, incluant notamment le FNGIR, le FSRIF⁵⁴. Elle avait formulé trois recommandations : mener à son terme la réforme des concours forfaitaires de l'État en tenant davantage compte de la réalité des charges et en réduisant leur composante figée ; intensifier les dispositifs péréquateurs et évaluer régulièrement leur efficacité ; étudier avant toute réforme les effets du resserrement de la carte des intercommunalités sur les indicateurs de richesse et de charges.

Aujourd'hui réparties au sein d'enveloppes nombreuses, les subventions à l'investissement n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation ni de simplification. Comme l'a récemment montré la Cour⁵⁵, ces crédits deviennent de plus en plus nombreux, avec des règles spécifiques ne permettant pas de clarification : certaines subventions sont éligibles à un seul niveau de collectivités tandis que d'autres peuvent être sollicitées par plusieurs échelons. Le dispositif le plus coûteux est le FCTVA. Il est devenu d'une telle complexité que les préfetures délaissent les contrôles de la bonne imputation des dépenses prises en compte et les conduisent sans démarche de performance⁵⁶. Par ailleurs, si huit subventions d'investissement sont sous la responsabilité de la DGCL⁵⁷, d'autres missions budgétaires du budget général financent également des crédits d'investissement : ainsi, des soutiens de plus ou moins grande ampleur – atteignant 8,3 M€ en 2021 pour les « Investissements d'avenir : innovation numérique pour l'excellence éducative », ou 353 M€ pour l'électrification rurale – ne sont pas identifiés dans les transferts d'investissement hors mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Par ailleurs, la croissance des produits fiscaux a plus que compensé la réduction des dotations libres d'emploi depuis une dizaine d'années. Si le montant de la part forfaitaire de la DGF a diminué de 11,2 Md€ de 2014 à 2017, la croissance régulière des DMTO et les affectations supplémentaires de frais de gestion et de fraction de TICPE font reposer l'autofinancement désormais davantage sur la fiscalité locale (hausse de 2,2 % des produits de la fiscalité directe locale entre 2013 et 2017, qui a financé entre autres l'autofinancement nécessaire à l'investissement)⁵⁸. En revanche, s'agissant des concours financiers d'investissement, la suppression de la dotation globale d'équipement en loi de finances pour 2019 a laissé place à des dotations d'équipement et subventions fléchées vers certaines politiques publiques.

Or, l'éclatement des dispositifs et la croissance d'enveloppes nombreuses, fonctionnant par appels à projets organisés par les préfetures ou les administrations centrales, nuisent à la lisibilité de la stratégie de l'État dans son rôle de soutien à l'investissement public local. Ce fléchage gagnerait à être recentralisé au sein d'une démarche d'investissements contractualisée et rationalisée en un seul contrat, qui pourrait être les contrats territoriaux de relance et de transition écologique (CRTE).

⁵⁴ Voir annexe 3 du rapport de 2016 pour le détail du périmètre retenu.

⁵⁵ Cour des comptes, *Référé - Les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local*, juillet 2021.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Sont gérés par la DGCL les prélèvements sur recettes dont 4 bénéficient à l'investissement local (FCTVA, dotation départementale d'équipement des collèges – DDEC, dotation régionale d'équipement scolaire – DRES, DGCEs) et les dotations sur crédits budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (DETR, DSIL, DPV, DSID).

⁵⁸ Cour des comptes, *Les finances publiques locales – Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, septembre 2018.

Les contrats signés par l'État : une nouvelle modalité de fixation des dotations libres d'emploi, cohérente avec les priorités gouvernementales

Depuis quelques années, la contractualisation entre l'État et les collectivités locales s'est développée autour des crédits d'investissements, notamment de la DSIL⁵⁹. De nombreux contrats ont ainsi été développés : contrat de transition écologique (CTE), contrat local de santé (CLS), opération de revitalisation du territoire (ORT), projet alimentaire territorial (PAT), contrat de ruralité. Par ailleurs, plusieurs programmes nationaux sont portés par l'ANCT : Action cœur de ville, Petites villes de demain, Agenda rural, France Services, Territoires d'industrie, Nouveaux lieux / Nouveaux liens, Avenir montagnes. Par le biais d'enveloppes réservées associant les opérateurs, l'État cofinance des engagements pris avec les communes et leurs groupements. Si ces enveloppes sont appréciées des collectivités qui en bénéficient, leur périmètre doit être clarifié : elles n'intègrent généralement pas les subventions d'investissement qui peuvent également être attribuées aux mêmes collectivités. Ainsi, près d'un tiers des engagements de la DSIL en 2018 relevaient des contrats de ruralité – tandis que, dans certains départements, cette enveloppe ne fait plus l'objet d'appel à projets dès lors qu'elle est préemptée par les dispositifs qu'elle peut accompagner (contrats de ruralité, cœurs de ville, centre-bourg)⁶⁰.

En 2020, ont été lancés les « contrats territoriaux de relance et de transition écologique⁶¹ », dans un objectif d'unification, de simplification et de présentation. Sur la durée du mandat municipal 2020-2026, ces CRTE ont « *vocation à traiter l'ensemble des enjeux du territoire, dans une approche transversale et cohérente, notamment en matière de développement durable, d'éducation, de sport, de santé, de culture, de revitalisation urbaine, de mobilités, de développement économique, d'emploi, d'agriculture, d'aménagement numérique* ». Dans le contexte de la territorialisation du plan de relance, ces contrats cherchent également la mise en cohérence des actions de l'État à une maille égale ou supérieure à celle de l'intercommunalité. Si la Cour recommande le développement de la contractualisation pluriannuelle, le maintien de nombreux appels à projets à destination des collectivités territoriales est contradictoire avec les objectifs assignés aux CRTE. Le résultat en matière de globalisation de l'engagement de l'État semble ainsi mitigé⁶². Après la relance, les CRTE devraient demeurer un cadre déterminant et partagé des subventions de l'État à destination des collectivités territoriales, s'engageant sur un niveau minimal de subventions confiées aux EPCI et associant les communes, principaux maîtres d'ouvrage des projets d'investissement du bloc communal⁶³.

⁵⁹ La circulaire Terv1906177 du 11 mars 2019 a ainsi demandé aux préfets de donner « *une priorité aux actions relevant de démarches contractuelles* » dans leur mobilisation des instruments financiers pour le soutien à l'investissement local » (DSIL, DETR, DSID, FNADT). Cette circulaire cite notamment les projets de revitalisation territoriale, les contrats de ruralité, les dispositifs territoires d'industrie, etc. L'instruction du 7 janvier 2022 relative à la composition et aux règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2022 insiste sur la nécessité qu'ils s'inscrivent dans ces démarches contractuelles.

⁶⁰ Cour des comptes, *Les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local*, observations définitives, juillet 2021.

⁶¹ Circulaire du Premier ministre n° 6231/SG du 20 novembre 2020.

⁶² Cour des comptes, *Finances publiques locales 2021*, fascicule 2, p. 56 à 62.

⁶³ Cour des comptes, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, mars 2022.

4 - Une part résiduelle des redevances et de l'emprunt, essentiellement au profit du bloc communal

Les redevances sont peu nombreuses dans les ressources des collectivités locales⁶⁴. Elles correspondent notamment à l'exploitation du domaine public (recettes domaniales), ou à la tarification de vente de biens ou de services rendus (recettes d'activité)⁶⁵.

Après une forte baisse (- 16,8 %) en 2020 en raison de la contraction de l'activité économique, en partie compensée par un dispositif de garanties de recettes fiscales et domaniales, les produits des services et du domaine des collectivités locales se sont élevés à 19,7 Md€ en 2021. Ils ont atteint 22,1 Md€ en y ajoutant les 2,4 Md€ de produits de cessions⁶⁶. Ils sont composés notamment des prestations de services (9,8 Md€ dont 4,4 Md€ au titre de l'assainissement), des ventes de produits finis (4,4 Md€ dont 3 Md€ de vente d'eau) et des revenus d'utilisation du domaine (1,9 Md€). Ces recettes sont importantes pour le bloc communal - plus de 90 % des recettes d'activité proviennent du secteur communal et représentent 15 % de ses recettes totales - mais plus marginales pour les départements et les régions (1 Md€).

Quant à l'emprunt, il est mobilisé davantage par le bloc communal (11,3 Md€ en 2021, soit 7 % des recettes totales) et par les régions (3,8 Md€ soit 10,2 % des recettes totales) que par les départements (3 Md€ soit 4 % des recettes totales).

B - L'autonomie financière, une notion juridique ambiguë

1 - Une autonomie financière consacrée alors que l'autonomie fiscale se réduit

La révision constitutionnelle du 2 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a introduit un principe d'autonomie financière des collectivités reposant sur deux piliers, précisés par la loi organique du 29 juillet 2004 : d'une part, la loi peut autoriser les collectivités territoriales à recevoir tout ou partie du produit d'impositions de toute nature, ainsi qu'à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine⁶⁷ ; d'autre part, les recettes fiscales et autres ressources propres doivent représenter pour chaque catégorie de collectivités une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

⁶⁴ Il est également possible d'y intégrer une partie de la TEOM, dont le taux peut être modulé par zones. En revanche, la REOM qui génère une tarification en fonction du service rendu, a un produit fortement inférieur à la TEOM : en 2021, les redevances ordures ménagères avaient un produit de 486 M€ contre 7,1 Md€ pour la TEOM.

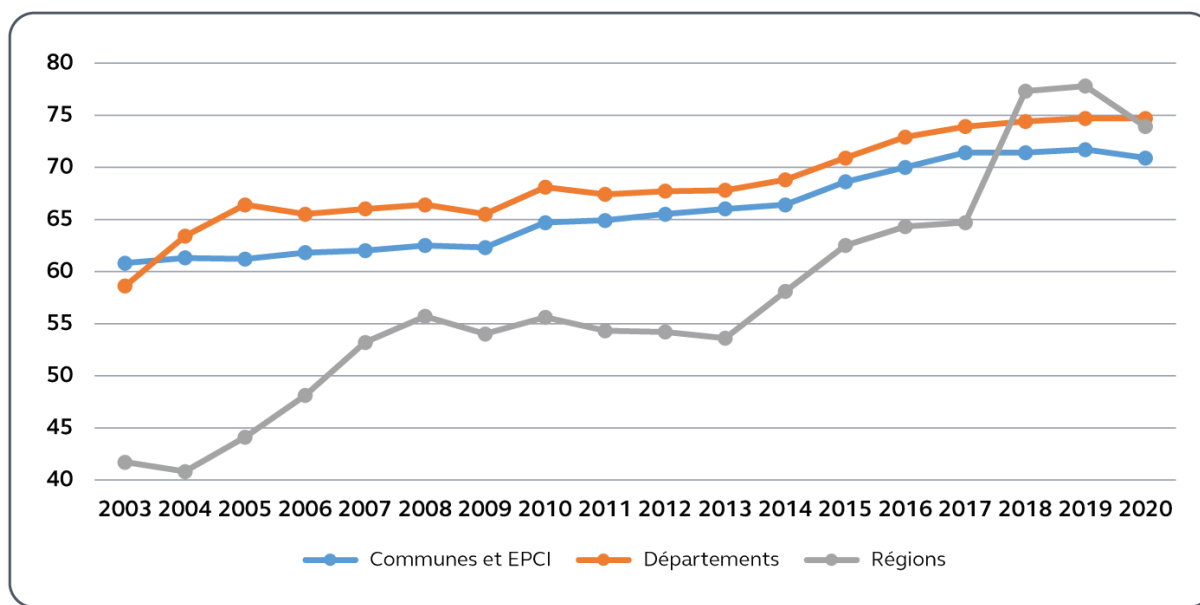
⁶⁵ Ces recettes amalgament les recettes tarifaires, provenant de la vente de biens ou de services (eau, location d'immeuble, bois) et les recettes domaniales : elles peuvent être qualifiées de « recettes d'activité ». Certaines sont des redevances : une redevance est demandée aux usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, ainsi que pour l'occupation du domaine public.

⁶⁶ À l'inverse des autres recettes tarifaires et redevances, qui sont inscrites en recettes de la section de fonctionnement, les produits de cessions d'immobilisations font partie des recettes non fiscales de la section d'investissement (art. L. 2331-8 du code général des collectivités territoriales).

⁶⁷ Avant la révision constitutionnelle de 2003, les collectivités territoriales s'étaient vu reconnaître un pouvoir sur les taux, mais pas sur les assiettes.

Ces ratios n'ont cessé d'augmenter pour tous les niveaux de collectivités. Pour autant, la notion d'autonomie financière, définie en 2004, avant les réformes des impôts locaux, qui a conduit à un partage croissant d'impôts nationaux, a largement perdu de son sens.

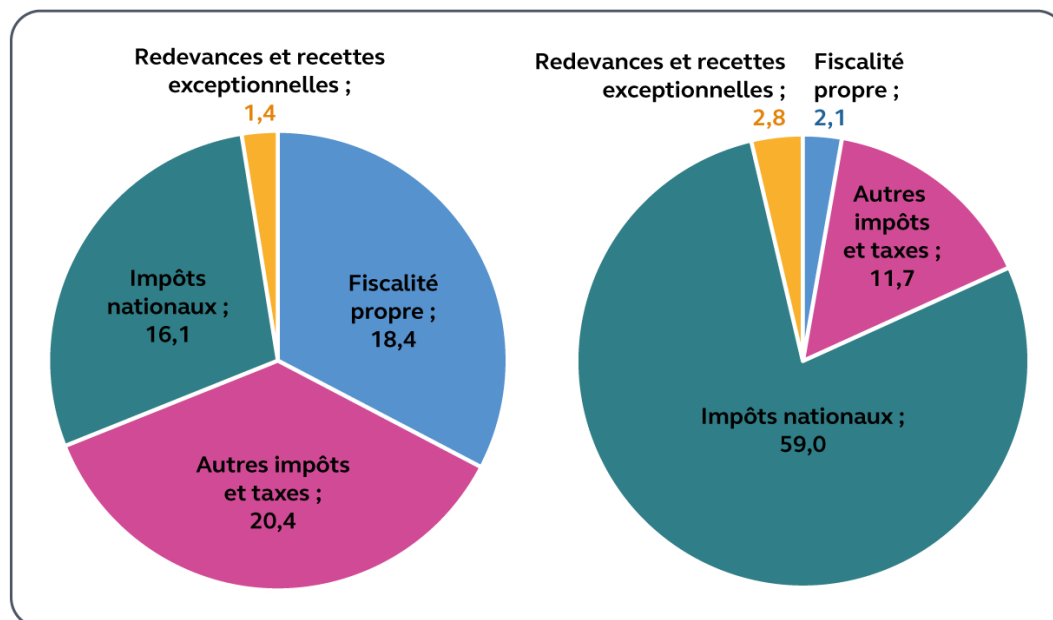
Graphique n° 7 : évolution des ratios d'autonomie financière de 2003 à 2020



Source : DGCL, OFGL. Traitement : Cour des comptes

La décomposition des ratios d'autonomie financière montre qu'ils reposent désormais davantage sur la fiscalité nationale que sur la fiscalité locale propre, initialement importante. En 2021, le ratio d'autonomie financière des régions, désormais le plus élevé des trois niveaux de collectivités, devrait atteindre 77,8 % des ressources disponibles en 2021, la fiscalité nationale transférée (TVA, TICPE) contribuant alors à hauteur de 59 % contre 2,1 % pour les impôts locaux (IFER notamment).

Graphique n° 8 : décomposition du ratio d'autonomie financière des régions en 2014 et 2021 (en points)



Source : DGFIP. Traitement : Cour des comptes. L'année 2021 est une prévision calculée par la Cour des comptes

Note de lecture : en 2014, la fiscalité propre représentait 18,4 points du ratio d'autonomie financière calculée pour les régions contre 20,4 points pour les autres impôts et taxes et 16,1 points pour les impôts nationaux partagés ; en 2021, selon les prévisions de la Cour, les impôts nationaux représentent 59 points du ratio d'autonomie financière des régions.

Comme une mission flash de l'Assemblée nationale l'avait constaté⁶⁸, la Cour estime que le ratio d'autonomie financière n'est pas un outil pertinent pour rendre compte des marges de décision des collectivités. Son calcul repose sur la détermination des ressources propres, constituées des ressources propres *stricto sensu* (redevances, produits du domaine et financiers, dons) ainsi que du « produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette, le taux ou le tarif ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ». Définie de manière large, cette catégorie de ressources propres a vu sa composition évoluer fortement avec une progression de la part des impôts nationaux partagés dont les taux sont fixés par le législateur national et l'assiette n'est pas territorialisée, en substitution à des impôts locaux sur lesquels les élus avaient une maîtrise plus forte.

Si l'autonomie financière est consacrée au niveau organique, la notion d'autonomie fiscale n'a quant à elle jamais été consacrée par le Conseil constitutionnel, qui considère qu'« il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale⁶⁹ ». Selon l'OCDE, cette notion recouvre différentes situations selon chaque impôt local considéré : l'autonomie fiscale peut s'entendre comme un pouvoir de la collectivité sur le taux (choix libre du taux, choix

⁶⁸ MM. Charles de Courson, Christophe Jerretie, *Mission flash : l'autonomie financière des collectivités territoriales*, 2017.

⁶⁹ Cons. Const., 29 décembre 2009, décision n° 2009-599 DC, considérant 64.

restreint au sein d'un corridor de taux) ou sur l'assiette (pouvoir décisionnel en matière d'exemptions fiscales ou de crédits d'impôt), avec ou sans consultation de l'État⁷⁰.

Pour la mission de l'Assemblée nationale précitée, l'autonomie fiscale inclut au sens strict les recettes fiscales ayant une assiette territorialisée et dont le taux est fixé par les assemblées délibérantes des collectivités (TH, TFPB, TFPNB, CFE, TASCOM, taxe de séjour, taxe d'aménagement, taxe d'immatriculation, TCFE) ; au sens intermédiaire, celles dont l'assiette est territorialisée avec un taux plafonné (DMTO et part modulable de TICPE) ; au sens large, celles dont l'assiette est territorialisée avec un taux national (CVAE, IFER). Ainsi définie, l'autonomie fiscale est aujourd'hui très faible : réduite pour les régions au seul maintien de la fiscalité « cartes grises » et limitée à l'échelon départemental à la fixation du taux des DMTO – pour lesquels 98 des 101 départements sont déjà au plafond depuis 2018⁷¹ –, elle ne bénéficie plus qu'au seul bloc communal grâce au pouvoir de taux sur les impôts fonciers.

Tableau n° 3 : ratios d'autonomie fiscale en 2017 et 2021 calculés selon la classification de la mission flash de l'Assemblée nationale

<i>En Md€</i>	Bloc communal		Départements		Régions	
<i>Année</i>	2017	2021	2017	2021	2017	2021
<i>Total ressources fonctionnement</i>	125,5	134,3	63,5	69,2	26,9	28,4
<i>Ressources avec autonomie fiscale au sens strict</i>	51,9	47,5	14,5	1,3	2,2	2,2
<i>Taux d'autonomie fiscale au sens strict</i>	41,3 %	35,5 %	22,8 %	1,9 %	8,3 %	7,7 %
<i>Ressources avec autonomie fiscale au sens intermédiaire</i>	56,3	53,1	30,4	20,9	7,8	6,8
<i>Taux d'autonomie fiscale au sens intermédiaire</i>	44,8 %	39,5 %	47,8 %	30,2 %	28,8 %	24,0 %
<i>Ressources avec autonomie fiscale au sens large</i>	62,1	59,6	34,1	25,0	15,9	7,5
<i>Taux d'autonomie fiscale au sens large</i>	49,5 %	44,4 %	53,7 %	36,2 %	58,9 %	26,4 %
<i>Ratio d'autonomie financière calculée en 2017, prévisionnelle en 2021</i>	71,4 %	71,7 %	73,9 %	74,7 %	64,7 %	77,8 %

⁷⁰ OCDE, *Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales, Études de politique fiscale*, 1999. Depuis 2006, parmi treize catégories, l'OCDE définit cinq situations d'autonomie fiscale totale et deux situations d'autonomie fiscale partielle, lorsque le gouvernement central impose sa consultation ou fixe un corridor de taux.

⁷¹ La collectivité territoriale unique de Corse et la communauté européenne d'Alsace ont fixé leurs taux au plafond. L'Isère est la dernière collectivité concernée à avoir fixé son taux au plafond, depuis le 1^{er} juin 2022. Au 31 mai 2022, seule l'Indre, le Morbihan et Mayotte conservaient le taux de 3,80 %.

Source : OFGL, traitement Cour des comptes

L'année 2021 est une prévision calculée par la Cour des comptes. Le tableau n'inclut pas les dégrèvements et exonérations qui auraient minoré l'autonomie fiscale en 2021.

2 - Une prise en charge croissante par l'État de la fiscalité locale à travers la fiscalité nationale plutôt que par des dégrèvements et exonérations

L'État a régulièrement décidé d'atténuer les effets de la fiscalité locale en multipliant les dégrèvements et exonérations. Représentant 49 dispositifs en 2022⁷², la majorité des dégrèvements visait à atténuer les effets anti-redistributifs de la taxe d'habitation et à exonérer les ménages modestes, tandis que plusieurs dispositifs avaient pour objectif d'inciter à la construction (exonération des constructions neuves en accession à la propriété, pour immeubles professionnels situés en zones franche urbaines).

Les réformes fiscales intervenues depuis 2017 ont conduit à la suppression des nombreux dégrèvements et compensations d'exonérations de taxe d'habitation, et ainsi à la diminution globale du montant de la fiscalité locale supporté par l'État, qui est passé de 22,9 Md€ en 2020 à 7,7 Md€ en 2022. Malgré cette diminution, l'État demeure toujours le premier contribuable local. En compensant la suppression de la taxe d'habitation et la baisse de la CVAE par une part nouvelle de TVA transférée, l'État perd désormais 33 Md€ de sa principale recette au profit des collectivités territoriales⁷³.

Un tel système n'est pas sans risque, tant pour la lisibilité du financement des collectivités que pour la charge pesant sur l'État : à la suite de la réforme de la taxe d'habitation et de la CVAE, celui-ci compense environ 41 Md€ de recettes actuelles ou antérieures votées par les collectivités locales. Alors que le taux de prélèvement n'augmente pas, la pression fiscale pour assurer le financement des collectivités est transférée vers les impôts nationaux.

3 - Une compensation financière des transferts de compétence source d'incompréhensions

Principe constitutionnel, la compensation des transferts de compétence doit obéir à un principe de neutralité budgétaire : son application stricte prévoit que la compensation financière accordée par l'État doit être intégrale par l'affectation de ressources équivalentes au « coût historique » supporté par l'État, à l'euro près. Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL), les dépenses de fonctionnement prises en compte pour calculer le droit à compensation sont évaluées à partir de la moyenne actualisée des dépenses réalisées par l'État au cours des trois dernières années précédant le transfert. Cette période de référence

⁷² En cas de dégrèvement, l'État se substitue au contribuable local en versant à la collectivité une ressource fiscale sans prise en compte des hausses ultérieures de taux. En cas d'exonération, le levier fiscal est perdu par la collectivité et la ressource remplacée par une dotation de compensation versée par l'État.

⁷³ À la différence de la fiscalité transférée en raison des transferts de compétences où l'État compense les charges des collectivités locales, l'État compense dans le cas de la TVA transférée le dernier produit de taxe d'habitation votée par une collectivité locale, modulée le cas échéant par le coefficient correcteur.

est portée à cinq ans au moins pour la compensation des dépenses d'investissement⁷⁴. La compensation est contrôlée par la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)⁷⁵, qui émet un avis consultatif sur la méthode et sur le montant du droit à compensation, pour veiller au respect par l'État du principe de compensation intégrale. Celle-ci est réalisée en priorité par un transfert de fiscalité.

Or, comme l'a rappelé la jurisprudence, l'État n'a pas à réévaluer les modalités de compensation en fonction du coût d'exercice des charges transférées : seul le coût historique fait l'objet d'une garantie constitutionnelle⁷⁶. Ce principe s'applique également lorsque la compensation est réalisée par de la fiscalité transférée, qui évolue selon sa dynamique propre : lorsque ce produit est inférieur au montant du droit à compensation, l'État est tenu de majorer le montant de la fiscalité transférée à due concurrence.

Pour autant, l'État a pu aller au-delà de l'exigence constitutionnelle de garantie au coût historique, par exemple en indexant la dynamique du droit à compensation sur l'évolution de la DGF ou en la complétant d'un pouvoir de taux lors de l'attribution d'une fraction de fiscalité transférée⁷⁷.

L'absence de compensation pérenne fait l'objet d'un désaccord entre l'État et les représentants des collectivités territoriales. Ces derniers insistent sur le fait que le transfert d'une compétence doit s'accompagner des moyens d'y faire face dans la durée et considèrent que le produit des ressources fiscales transférées est largement moins dynamique que les charges nouvellement supportées. Ils considèrent parfois aussi que l'État leur impose de nouvelles obligations qui renchérissent l'exercice des compétences transférées. À l'inverse, l'État considère que la détention d'un pouvoir fiscal implique l'acceptation d'une incertitude et d'une visibilité imparfaite quant au niveau de recettes, permettant l'équilibre du dynamisme des recettes et des dépenses transférées, et qu'il a mis en place des garanties sur les recettes transférées au niveau du coût historique : c'est ainsi que l'État a absorbé 90 % de la forte diminution du rendement de la TICPE pendant la crise⁷⁸.

⁷⁴ Ces modalités ont été conservés par la loi « 3DS » (article 150).

⁷⁵ Pour chaque transfert de compétences, la CCEC réunit paritairement les représentants de l'État et de la catégorie de collectivités territoriales concernées par le transfert. En revanche, pour l'examen de questions intéressant l'ensemble des catégories de collectivités, notamment celles relatives aux modalités d'évaluation des accroissements ou diminutions de charges, la commission siège en formation plénière.

⁷⁶ Décisions du Conseil Constitutionnel n°2003-487 DC du 18 décembre 2003 et n°2003-489 DC du 29 décembre 2003. Les règles applicables sont précisées par un guide « Droit et doctrine de la compensation ».

⁷⁷ La modulation de la fraction de tarif de la TICPE, issue du transfert de compétences de la loi LRL du 13 août 2004, a été ouverte par la loi de finances rectificatives pour 2005. Ce pouvoir a été mobilisé entre 2007 et 2017, avant d'être finalement supprimé en 2017 au profit d'une fixation au plafond du tarif de la TICPE pour toutes les collectivités.

⁷⁸ Cour des comptes, *Finances publiques locales 2020*, fascicule 2, 2020, p. 43.

Les règles de plancher et leur mise en œuvre pendant la crise

En raison du droit constitutionnel à la compensation financière des transferts de compétences (art. 72-2 de la Constitution), ces derniers s'accompagnent de l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses transférées. Dès lors, des règles de plancher ont été mises en place pour s'assurer du respect des règles de compensation. Pour la TICPE et la TSCA, des mécanismes de garantie par l'État ont été instaurés à l'occasion des transferts de l'acte II de la décentralisation en 2006. Pour la TICPE, si son produit est inférieur au montant du droit à compensation constitutionnellement garanti au moment du transfert de la compétence, l'État procède à l'attribution d'une part supplémentaire de produit de TICPE lui revenant. Les droits à compensation sont systématiquement alimentés par la part de TICPE revenant à l'État, et non par des recettes de TSCA. Si les recettes sont supérieures à ce montant garanti, le bénéfice en reste acquis aux collectivités, qui bénéficient alors d'une surcompensation des compétences transférées. Enfin, pour la TVA, l'article 149 de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 prévoit un mécanisme de garantie au niveau constaté de 4 025 M€ de la DGF des régions avant la réforme. Ce mécanisme de plancher ne répond pas à une exigence constitutionnelle.

Pendant la crise, la réduction des recettes de TICPE et de TVA s'est traduite par l'activation des règles de plancher. En 2020, l'État a ainsi augmenté de 552 M€ les recettes affectées aux collectivités (52 M€ pour la TVA des régions et 500 M€ pour la TICPE, dont 350 M€ pour les départements et 146,7 M€ pour les régions⁷⁹), ce qui a limité à 350 M€ l'impact de la crise pour les collectivités territoriales (266 M€ pour ce qui concerne la TVA des régions et 84 M€ s'agissant de la TICPE). La baisse attendue des parts de TVA et de TICPE allouées aux régions a finalement été compensée à 31 % grâce aux compensations législatives antérieures à la crise sanitaire. Cette participation de l'État au maintien des recettes de collectivités territoriales au titre des impôts transférés à hauteur de 0,9 Md€ a été complétée par la prise en charge volontaire, par l'État, de la moitié du coût du dégrèvement de la CFE spécifique à la crise (100 M€), des prélèvements exceptionnels sur ses recettes fiscales (578 M€ en 2020) et des mécanismes exceptionnels (DSIL exceptionnelle, prise en charge de la moitié du surcoût des achats de masques par les collectivités).

Outre la garantie constitutionnelle des transferts, il existe également des mécanismes de plancher que l'État a décidé de mettre en œuvre sans qu'il y soit constitutionnellement tenu – notamment dans le cas de fiscalité attribuée en substitution de dotations (« TVA des régions ») ou en substitution d'éléments de fiscalité locale (TFPB en compensation de la taxe d'habitation). Dans ce dernier cas, afin de réaliser une compensation au plus proche de la baisse de la TH, un mécanisme de « coefficient correcteur » a été mis en place – permettant d'organiser des transferts entre les communes sous-compensées et les communes sur-compensées.

En revanche, dans le cas de la mise en place de TVA transférée en compensation de la perte de fiscalité locale (CVAE, TFPB), le choix a été réalisé de « geler » le montant au niveau de recettes en 2020 – au risque de figer les inégalités dans le temps⁸⁰. Si ce choix a le mérite de la simplicité dès lors que la dynamique attendue de la TVA peut justifier une hausse similaire des montants annuels obtenus par chaque région, il ne permet pas de prendre en compte l'évolution différenciée des charges entre collectivités : un département qui verrait sa population augmenter deux fois plus vite qu'un autre bénéficierait pourtant du même dynamisme de la TVA. Un tel mécanisme, sans clause de rendez-vous ou critères fondés sur des charges, pourrait alors accroître avec les années les inégalités constatées en 2020.

⁷⁹ Cour des comptes, *Finances publiques locales* 2021, fascicule 1, p. 100

⁸⁰ À noter qu'à l'inverse, la part de 250 M€ de TVA attribuée aux départements à partir de 2021 est quant à elle régie par des critères de charges et de ressources.

C - La situation des autres pays : l'absence de modèle unique

Au sein de l'Union européenne, les administrations locales ont des modèles de financement particulièrement divers. Les comparer n'est donc pas chose aisée.

D'une part, alors que les principaux impôts nationaux (TVA, IR, IS) sont régis par des règles très similaires dans les pays qui s'en sont dotés et sont donc facilement comparables, tel n'est pas le cas des fiscalités locales, qui comportent de fortes spécificités nationales : maintien en Allemagne de taxes locales sur la bière, redevance sur les égouts complétant celle sur l'assainissement des eaux aux Pays-Bas... D'autre part, le périmètre à analyser dépend du prisme national envisagé. Ainsi, la France a une fiscalité locale majoritairement foncière, reposant sur une forte autonomie fiscale, tandis que d'autres États affectent des impôts nationaux avec un pouvoir d'assiette et de taux parfois reconnus aux collectivités. Dans ces États (Allemagne, Italie, Espagne et Pologne), le degré de répartition verticale et horizontale des impôts est considéré comme plus important que l'autonomie fiscale des collectivités locales.

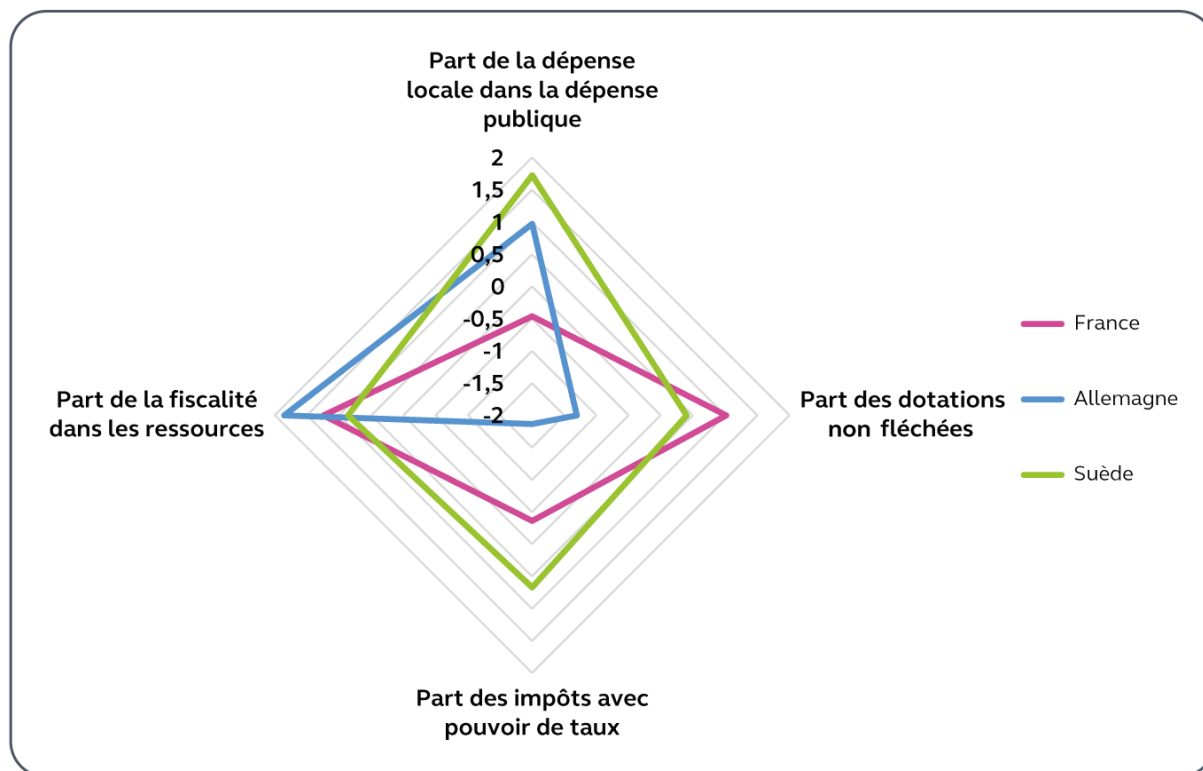
Plusieurs modèles existent schématiquement aujourd'hui dont le degré d'autonomie varie. En 2019, France Stratégie a modélisé la pertinence de ces modèles *via* un score sur différents indicateurs d'autonomie financière.

Un modèle qualifié de « scandinave » se caractérise par un très fort recours aux prélèvements obligatoires d'État ou locaux et à un faible recours aux transferts⁸¹. Ce modèle est porté par des États fédérés comme l'Allemagne, ou unitaires comme la Suède, où la part de la dépense publique locale dans la dépense totale est supérieure à 40 % (contre 19 % en France) et dont respectivement 73 % et 55 % des recettes des collectivités locales proviennent des prélèvements obligatoires. Pour autant, ces recettes fiscales sont en grande majorité des impôts nationaux partagés (TVA, impôt sur le revenu). Au sein de ces mêmes États, le pouvoir de taux conféré aux collectivités territoriales est très différent : l'Allemagne se caractérise ainsi par la plus faible autonomie fiscale mais le partage des impôts d'État nécessite l'accord des administrations locales⁸². À l'inverse, la Suède se situe parmi les pays où l'autonomie fiscale des collectivités locales est forte : le taux de l'impôt sur le revenu est fixé librement par les conseils municipaux et les conseils régionaux, mais pas son assiette, qui reste une compétence exclusive de l'État. Enfin, la part des transferts dans les recettes locales est faible en Allemagne (9 %) et inférieure à la moyenne de la zone en Suède (30 %). Ce modèle se caractérise ainsi par un meilleur score sur l'indicateur d'autonomie des ressources bien que le pouvoir de taux varie grandement selon les recettes. La France apparaît plus proche du modèle suédois que du modèle allemand.

⁸¹ Voir Jacques Blanc, *Finances locales comparées*, LGDJ, 2002 pour la typologie entre les modèles hanovriens, scandinaves et latins. Le modèle scandinave, qui offre « un degré assez élevé de liberté pour fixer le taux d'un impôt local doté d'une assiette très entendue, le revenu », concernait en 2002 la Suède, la Finlande et le Danemark. Si on classe les *Länder* parmi les collectivités locales pour faciliter la comparaison, ces derniers bénéficiant de l'impôt sur le revenu avec un accord des collectivités concernées, il a été décidé d'adjoindre l'Allemagne à ce modèle.

⁸² La fiscalité partagée, importante en matière de TVA et d'impôt sur le revenu, nécessite l'accord des administrations locales quant à sa répartition

Graphique n° 9 : score de plusieurs indicateurs d'autonomie financière pour les pays du modèle scandinave et la France en 2018



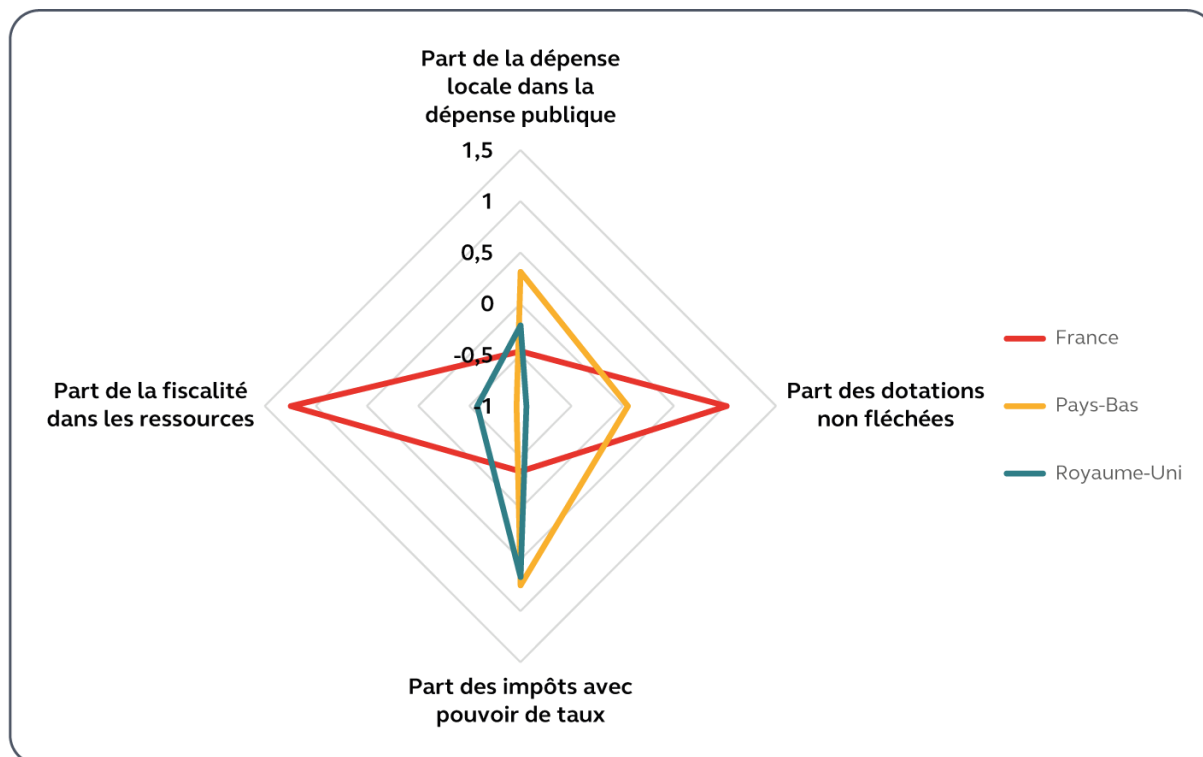
Source : France Stratégie, traitement Cour des comptes

Note de lecture : plus la taille de l'aire est importante, plus le degré d'autonomie est fort.

À l'opposé, le modèle dit « hanovrien » se caractérise par un faible recours aux prélèvements obligatoires et un fort recours aux transferts des administrations publiques, notamment centrales⁸³. C'est le cas des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de l'Irlande et de l'Autriche. Ces différents pays recourent très faiblement aux prélèvements obligatoires, le plus souvent avec une autonomie fiscale forte, par exemple pour les Pays-Bas (12 %) et le Royaume-Uni (18 %) et davantage aux transferts. Parce que la dépense locale se situe dans ces pays à un niveau moyen – mais légèrement supérieur à celui de la France – la part des transferts des autres administrations publiques y est plus importante : elle atteint 70 % aux Pays-Bas et 62 % au Royaume-Uni. En 2021, 66 % des recettes des communes des Pays-Bas provenaient de dotations d'État, générales ou spécifiques ; ce taux atteignait 56 % au Royaume-Uni. Au regard du modèle hanovrien, la France se caractérise par la part importante de ressources ne provenant pas des transferts.

⁸³ Jacques Blanc, *Finances locales comparées*, LGDJ, 2002. Ces termes (scandinaves, hanoviens) sont débattus : selon Jacques Blanc, l'Allemagne hors Länder est classée parmi les pays dits hanoviens aux côtés de l'Angleterre et des Pays-Bas. Pour autant, dès lors que la France n'est pas un pays fédéral, il est judicieux pour comparer la France et l'Allemagne de classer les États fédérés dans les collectivités locales dès lors que ceux-ci portent la majorité des recettes et dépenses locales.

Graphique n° 10 : score de plusieurs indicateurs d'autonomie financière pour les pays du modèle hanovrien et la France en 2018

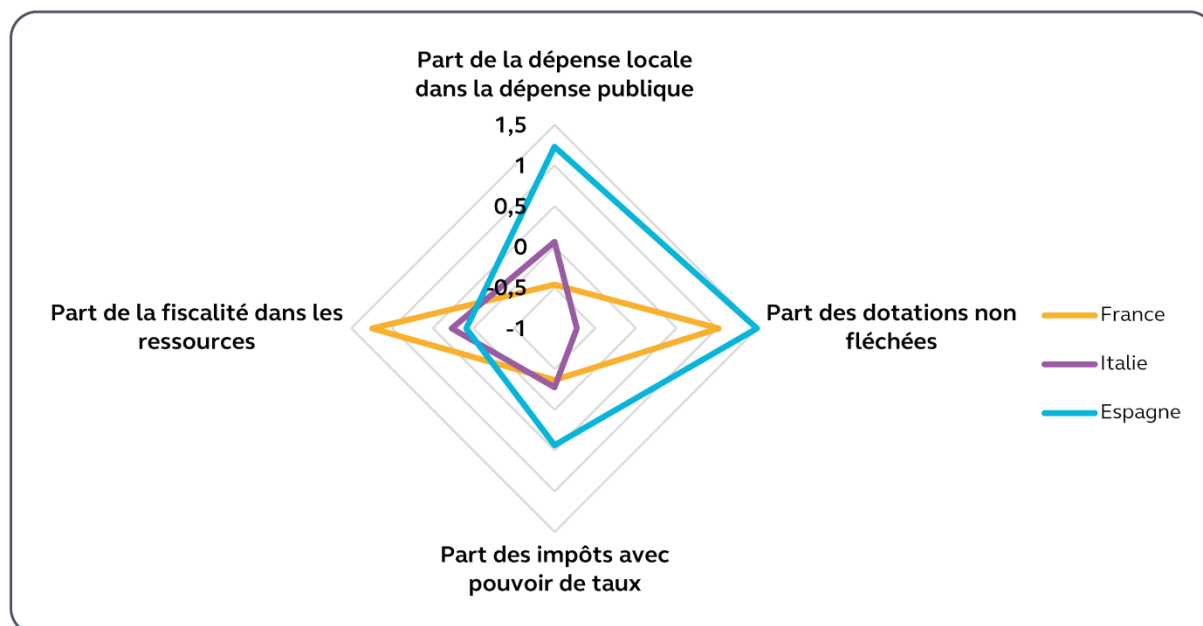


Source : France Stratégie, traitement Cour des comptes

Note de lecture : plus la taille de l'aire est importante, plus le degré d'autonomie est fort.

Entre les deux, subsistent également des systèmes mixtes, comme ceux de l'Espagne, de la Belgique et de l'Italie, où la part des prélèvements obligatoires et des transferts s'établit à un niveau moyen. En Italie, alors que les impôts locaux sont proches de ceux existant en France (impôt foncier, impôt local sur la valeur ajoutée des entreprises), un important partage de recettes nationales est établi avec l'accord des collectivités territoriales. Cette particularité résulte de l'importance des dépenses « contraintes » des collectivités locales. L'Italie a en effet davantage de transferts de ressources « liés » aux dépenses des collectivités, notamment dans le domaine de la santé. Là où, en France, les collectivités territoriales sont libres de l'utilisation de la DGF, l'Italie se caractérise par des ressources fléchées sur des compétences transférées aux collectivités. Il en va de même en Espagne, où l'importance de la part des dépenses locales décentralisées – 44 %, soit un taux supérieur à ceux constatés en Allemagne et en Italie et à la moyenne européenne – s'explique par des considérations historiques. Ces modèles mixtes conservent une part non négligeable de transferts et de prélèvements obligatoires avec pouvoir de taux.

Graphique n° 11 : score de plusieurs indicateurs d'autonomie financière pour les pays des modèles mixtes et la France en 2018



Source : France Stratégie, traitement Cour des comptes

Note de lecture : plus la taille de l'aire est importante, plus le degré d'autonomie est fort.

Proche des systèmes mixtes, la France se caractérise par des dépenses locales faibles avec une part importante de fiscalité. Ainsi en 2018, 53 % des dépenses locales françaises étaient financées par des prélèvements obligatoires (47 % dans l'UE). Si la France finance comme ailleurs les collectivités locales par un impôt sur la propriété immobilière, elle se singularise par une faible part de l'imposition des revenus des ménages ou des sociétés – en l'absence d'affectation d'une part d'IR ou d'IS –, remplacée par une part forte d'impôts de production (CVAE et CFE) et d'impôts sur les biens et services spécifiques (TICPE et TSCA). La France se distingue également par un faible transfert des administrations publiques (25 % contre 37 % UE-28). Elle recourt enfin peu à l'emprunt, tandis que les produits générés (recettes pour des services publics, produits du domaines) se situent à un niveau moyen.

Dans la comparaison avec les autres modèles, la part prépondérante en France des prélèvements obligatoires et les moindres transferts de l'État sont cependant à relativiser par le fait que la part de la dépense locale est inférieure à la moyenne européenne. L'accroissement de la dépense publique locale, par de nouvelles mesures de décentralisation, conduirait à s'interroger sur l'équilibre actuel entre des prélèvements obligatoires importants et un faible recours aux transferts de l'État, au vu des exemples étrangers. Par ailleurs, contrairement à la France, la plupart des pays européens ont attribué des prélèvements distincts par niveau de collectivités, facilitant ainsi l'identification par le contribuable local des politiques fiscales menées à chaque échelon. La liberté de taux est faiblement développée dans les autres pays.

Aucun système européen ne se dégage comme un modèle clé à suivre pour la France mais leur analyse éclaire les tendances d'évolution possible.

III - Malgré cette situation financière saine, un système de financement des collectivités unanimement critiqué

Pour l'ensemble des acteurs rencontrés, le système des ressources locales fonctionne au prix d'une grande complexité, qui le rend peu lisible, et d'une certaine opacité, qui le rend peu équitable. La Cour a constaté que cette convergence sur le diagnostic ne conduit pas à des propositions consensuelles de réforme. Elle s'est donc attachée à identifier une méthode de travail et des critères de jugement permettant d'évaluer les différentes options d'évolution.

A - Un consensus pour appeler à une remise à plat complète du système de financement

Les interlocuteurs rencontrés par la Cour convergent sur le constat d'un système de financement à bout de souffle pour tous les types de ressources. Cette situation résulte d'abord d'une sédimentation historique des réformes successives, menées principalement dans une logique de stratégie fiscale nationale, qui rend le système illisible. Au cours de ces réformes successives, des concepts structurants ont perdu de leur sens (péréquation, autonomie) et nécessitent aujourd'hui d'être clarifiés.

La principale préoccupation qui découle de cette situation est liée à la difficulté, pour les gestionnaires locaux, de disposer d'une prévisibilité suffisante sur leurs ressources. Cela complique la gestion annuelle du budget de leur collectivité, mais plus encore la gestion pluriannuelle des investissements. Le bloc communal, qui est le premier investisseur public (devant l'État et ses opérateurs, avec 33,5 % du total) est le plus directement concerné par ce souci de prévisibilité. L'apparition d'appels à projets, sur lesquels les collectivités doivent se positionner, voire entrer en concurrence entre elles, est également vécue comme une potentielle source d'inégalités créée par l'État entre les collectivités.

Le point de mécontentement exprimé avec le plus de force porte d'ailleurs sur le déséquilibre des relations entre l'État et les collectivités, avec l'inquiétude d'une nouvelle baisse des dotations de fonctionnement et une critique sur le caractère jugé « léonin » des contrats « de Cahors ».

Cette tension entre l'État et les collectivités territoriales s'explique en partie par le fait que la participation du secteur local à la réduction du déficit public n'est pas jugée comme relevant de leur responsabilité par les responsables locaux. Ceux-ci considèrent en effet que le respect de la « règle d'or »⁸⁴ constitue la contribution des collectivités locales à la correction d'une trajectoire d'augmentation continue du déficit et de la dette publics. Alors même qu'à l'occasion de la crise récente, l'État a soutenu les finances locales par divers moyens, salués par les interlocuteurs rencontrés, le redressement des finances publiques est laissé à la responsabilité de l'État.

⁸⁴ Les collectivités territoriales sont assujetties au principe d'équilibre réel de leurs dépenses et de leurs recettes pour chacune des deux sections du budget, fonctionnement et investissement, selon l'article L. 1612-4 du CGCT. Elles ne peuvent donc pas emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement. La section d'investissement peut faire apparaître un emprunt, mais le remboursement du capital emprunté préalablement est une dépense d'investissement qui doit être couverte par des recettes d'investissement présentant un caractère définitif.

Les lieux de discussions entre l'État et les collectivités sur le sujet des finances locales ne permettent pas, dans leur fonctionnement actuel, d'arriver à des consensus entre les parties prenantes.

Autre élément de diagnostic partagé entre les personnes rencontrées : la perte du lien entre le citoyen-contribuable et les collectivités locales peut entraîner, selon certains interlocuteurs, un « délitement » de la démocratie locale. La complexité croissante du financement des collectivités locales fait perdre la visibilité entre les impôts locaux acquittés et les services publics locaux. L'existence de doublons dans l'exercice des compétences locales, ou la complexité des échelons locaux ont plusieurs fois été signalées comme pouvant expliquer à la fois des surcoûts, mais aussi entraîner une confusion pour les citoyens.

Conséquence de ces éléments de diagnostic, les interlocuteurs de la Cour se sont montrés favorables à une refonte complète du système, mais sans parvenir pour autant à dégager des propositions qui feraient consensus pour toutes les strates de collectivités.

B - Une réelle difficulté à recenser des pistes de réformes opérationnelles et consensuelles

La diversité des situations locales explique que les élus locaux affichent des priorités différentes en matière de réforme du financement des collectivités territoriales. Aujourd'hui, 14 associations représentent les collectivités locales, dont 12 pour le seul bloc communal. À titre d'exemple, les représentants des communes plus petites et plus rurales souhaitent maintenir une part importante de dotations, et donc d'intervention de l'État pour assurer une forme d'équité entre les territoires, tandis que d'autres souhaitent s'appuyer davantage sur le potentiel fiscal de leur territoire, dont ils veulent disposer plus librement.

Face à ces intérêts potentiellement divergents, la majorité des interlocuteurs rencontrés estiment que le Parlement devrait être mieux associé à l'évolution des financements des collectivités locales afin de faire le lien entre exécutif national et exécutifs locaux sur les sujets les plus structurants.

Autre exemple : l'attribution d'une part de TVA est plébiscitée par la plupart des niveaux de collectivités du fait du caractère dynamique de cette recette. La question de la lisibilité de l'affectation de cet impôt par rapport aux missions exercées est renvoyée au second plan, et certaines collectivités ont même identifié des ressources fiscales, ayant pourtant une base fiscale très locale, voire un lien avec leurs compétences (TICPE), qu'elles souhaitent rendre à l'État au profit d'une fraction de TVA plus dynamique.

Les attentes des collectivités rencontrées présentent parfois des contradictions, ou au moins des paradoxes. Les deux principaux points que l'on peut relever concernent l'articulation entre autonomie financière et responsabilité d'une part, et entre autonomie fiscale et péréquation d'autre part. Toutes les collectivités rencontrées appellent de leurs vœux un renforcement de leur autonomie financière, *via* une plus grande maîtrise de leurs ressources et le maintien d'une totale liberté de gestion, mais sans pour autant souhaiter un renforcement de leur autonomie en cas de crise. La responsabilisation accrue des gestionnaires, qui passerait par exemple par la nécessité de réduire fortement les dépenses en cas de difficulté ou par le recours à une hausse provisoire de l'endettement n'est pas souhaitée.

De même, aucun consensus ne se dégage au sein du bloc communal sur la définition et l'objectif à rechercher en termes de péréquation horizontale. Plusieurs associations appellent de leur vœux un renforcement de leur autonomie fiscale, tout en reconnaissant qu'elle est de nature à renforcer les inégalités locales, mais renvoient à l'État le soin de compenser ces inégalités.

Enfin, plusieurs associations ont souligné la difficulté de nombreux maires de villes petites ou moyennes à maîtriser les leviers financiers qui sont aujourd'hui à leur disposition, voire seraient renforcés demain, du fait de la complexité des sujets et de la diversité des profils des élus. Pourtant, le renforcement de l'intercommunalité, par exemple pour simplifier la perception et l'affectation de certaines recettes, ne fait pas non plus consensus.

Face à la difficulté à identifier des pistes consensuelles, et pour objectiver la situation actuelle et mesurer les progrès qu'apporterait une réforme du financement des collectivités, la Cour a proposé la méthodologie suivante aux acteurs rencontrés :

- définir et prioriser leurs attentes à l'égard du financement des collectivités. À partir de ces échanges, la Cour a identifié trois enjeux principaux, qui ont été retenus comme des critères pour mesurer si un nouveau système apporterait des améliorations ;
- pousser au maximum le curseur de chaque catégorie de recettes (ressources propres et fiscalité locale, partage de fiscalité nationale, dotations et subventions budgétaires) et identifier les avantages et inconvénients de chacune de ces options à l'aune des critères précédemment définis ;
- identifier un scénario intermédiaire qui tire le meilleur usage de chaque catégorie de ressource, en le soumettant à son tour à ces mêmes critères pour mesurer quelle amélioration pourrait être obtenue.

La Cour a choisi de ne pas pondérer les critères les uns par rapport aux autres, laissant aux décideurs politiques qui examineront les différents scénarios le soin de procéder à cette hiérarchisation.

C - Trois critères principaux pour améliorer le système de financement des collectivités

Les échanges de la Cour avec les représentants des collectivités locales ont conduit à identifier trois attentes principales de la part de ces derniers à l'égard du système de financement des collectivités :

- la visibilité donnée sur l'évolution des recettes, afin d'inscrire leur action dans le moyen terme ;
- la capacité à agir localement sur ces recettes, qui se double, dans le cas du bloc communal d'un souci de renforcer le lien financier avec le territoire ;
- enfin l'importance des mécanismes de solidarité, pour tenir compte des inégalités de situation entre territoires.

La Cour propose donc trois critères pour mesurer la qualité et l'efficacité du financement actuel des collectivités et les améliorations à lui apporter : un critère d'équilibre pour répondre aux enjeux de prévisibilité du financement, un critère de territorialisation des ressources et de capacité d'action des collectivités sur celles-ci et un critère de solidarité.

Le critère d'équilibre des finances locales et nationales mesure si les modalités de financement des collectivités locales leur permettent de préparer dans la durée des budgets équilibrés, mais aussi de les inclure facilement dans la trajectoire globale des finances publiques. Pour assurer leur équilibre financier, les collectivités locales ont *a minima* besoin de visibilité sur les ressources dont elles peuvent bénéficier, et elles doivent pouvoir compter sur des ressources dont la dynamique est comparable avec celles de leurs dépenses obligatoires. L'équilibre implique également une réflexion sur les mécanismes de résilience qui pourraient demain aider les collectivités à faire face à des chocs sans dépendre du soutien financier de l'État. L'équilibre financier global suppose par ailleurs l'instauration d'une gouvernance partagée entre l'État et les collectivités, pour définir ensemble les principaux sous-jacents des finances publiques locales (équilibre budgétaire, niveau d'endettement, évolution du taux de prélèvement obligatoire local, trajectoire des recettes et des dépenses).

Le critère de territorialisation des ressources mesure la capacité des collectivités à agir sur leurs ressources. Dans la conception la plus commune, elle suppose un pouvoir d'assiette ou de taux sur les impôts locaux, à l'image de la taxe foncière aujourd'hui, voire sur certains impôts nationaux, par un système de taux additionnels. De manière intermédiaire, cette liberté peut aussi reposer sur la capacité à avoir un « retour sur investissement » des politiques locales menées. Par exemple, une collectivité qui engagerait des dépenses en faveur des entreprises implantées sur son territoire peut bénéficier de la hausse des rentrées fiscales économiques. Cela suppose que l'assiette des ressources fiscales locales des collectivités soit, dans la mesure du possible, appariée avec les domaines d'intervention des collectivités (ex : les IFR pour les collectivités qui accueillent des installations de production d'énergie), ou alors que des recettes fiscales nationales puissent être territorialisées. Ce critère fonctionne également pour les dotations budgétaires si les critères d'attribution intègrent les résultats des politiques menées (par exemple, une collectivité est incitée à favoriser l'installation de populations jeunes dès lors que les critères d'attribution de dotations de fonctionnement intègrent bien tout ou partie des places en établissement scolaire).

Le critère de solidarité vise à mesurer si le système de financement retenu permet de corriger les inégalités de richesses entre les territoires. Deux modalités sont identifiées : la première repose sur une répartition équitable, à la base, des ressources grâce à des indicateurs de ressources et de charges, qui peuvent s'appliquer aux prélèvements sur recettes (ou dotations budgétaires) comme aux fractions d'impôts nationaux partagés. La seconde repose sur des mécanismes additionnels, qui jouent un rôle de péréquation, horizontale si elle est appliquée directement aux recettes locales des collectivités et verticale si elle est abondée par des recettes additionnelles venues du budget de l'État.

Tableau n° 4 : critères d'analyse des scénarios de financement

<i>Les critères principaux</i>	<i>Contenu des critères</i>
<i>1. Équilibre</i>	<ul style="list-style-type: none"> - le renforcement de la lisibilité et de la prévisibilité des financements des différents niveaux de collectivités - la soutenabilité des finances des collectivités locales - la participation des collectivités à la maîtrise des finances publiques
<i>2. Territorialisation des ressources et capacité d'action des collectivités</i>	<ul style="list-style-type: none"> - le degré de maîtrise des ressources par les collectivités territoriales, qui va de la capacité d'agir sur les ressources par ses politiques publiques (« retour sur investissement ») à la modification des paramètres (taux, assiette...) - la territorialisation de l'impôt pour renforcer le lien entre le territoire et le contribuable (assiette, pouvoir de taux, critères de répartition...)
<i>3. Solidarité</i>	<ul style="list-style-type: none"> - la solidarité et la réduction des inégalités entre collectivités, passant par une répartition équitable à la source des recettes jusqu'à des mécanismes correcteurs de péréquation

Source : Cour des comptes

Ces critères, établis au regard du financement des collectivités locales, doivent également être conciliés avec d'autres finalités de politique publique, notamment l'équité des prélèvements obligatoires du point de vue des contribuables ou les enjeux de compétitivité des entreprises, qui ne sont ici pas pris en compte. Il n'est sans doute pas possible d'améliorer le système de financement sur tous les critères à la fois, et certains sont objectivement difficiles à concilier. Il faut faire des choix qui relèvent du Parlement et du Gouvernement.

Pour proposer des scénarios, la Cour a appliqué ces trois critères aux principales recettes actuelles des collectivités (voir annexe). Les réformes du financement des collectivités devront nécessairement aboutir à une amélioration de tout ou partie des trois critères choisis.

CONCLUSION

L'analyse des finances locales fait apparaître une situation financière favorable, que la crise sanitaire n'a guère entamée. Avec des comptes en excédent de 4,7 Md€ en 2021, les collectivités locales sont dans une situation nettement plus favorable que les autres administrations publiques, même si l'année 2022 pourrait se traduire par une baisse de l'épargne brute. Et pourtant, le système de financement des collectivités locales apparaît à bout de souffle à de nombreux interlocuteurs : des ressources issues d'une sédimentation historique, sans révision d'ensemble des modalités de financement, rendent aujourd'hui le système peu lisible tant pour les élus locaux que les contribuables, avec une décorrélation entre les ressources et les besoins de certains territoires.

Les principes qui devraient fonder le système de financement ont perdu de leur sens ou nécessitent une clarification. Ainsi, les ratios d'autonomie financière, pourtant en progression, ne rendent pas compte de la perception par les élus locaux d'une perte de maîtrise de leurs ressources ; la péréquation souffre d'un manque d'objectifs clairement définis et évalués ; les modalités de compensation des transferts de compétences ont conduit à rigidifier les transferts de fiscalité et à multiplier des dispositifs accompagnés de garanties, au risque d'altérer la lisibilité d'ensemble de la fiscalité nationale partagée.

En dépit d'un consensus sur le diagnostic d'un besoin de réforme, les propositions d'évolution ne sont pas évidentes tant les attentes sont diverses et difficilement conciliables. Si une plus grande autonomie est souhaitée par certains, il est attendu un soutien immédiat de l'État en cas de crise ; la territorialisation des ressources est demandée mais avec une péréquation financée par l'État pour réduire les écarts de richesse qu'elle renforcerait.

La Cour propose d'examiner les différentes options d'évolution du système de financement des collectivités locales à l'aune de trois critères principaux qu'il appartiendra aux décideurs politiques de hiérarchiser : l'équilibre des finances locales et nationales, la territorialisation des ressources et la capacité des collectivités d'agir sur celles-ci, la solidarité pour réduire les inégalités.

Chapitre II

Des scénarios d'évolution

Afin d'analyser des scénarios d'évolution du financement des collectivités locales, la Cour a procédé en deux temps. Dans un premier temps, elle a examiné trois options polaires d'évolution du financement des collectivités locales, en analysant jusqu'où la part des différentes catégories de ressources dont elles bénéficient peut être portée, au regard de la situation actuelle et des exemples étrangers et en différenciant les niveaux de collectivités :

- un financement reposant plus fortement sur des ressources locales – redevances tirées des services publics locaux et impôts locaux – renforcerait le lien avec la situation économique et sociale de chaque territoire, permettant une responsabilisation accrue des collectivités sur leurs perspectives financières tout en impliquant de gérer des écarts importants de richesse entre territoires ;
- un financement accru par des impôts nationaux partagés améliorerait la prévisibilité des recettes des collectivités en les faisant participer à la dynamique nationale mais en réduisant leur capacité d'agir localement sur leurs ressources ;
- une part accrue des dotations de l'État permettrait de sécuriser les recettes des collectivités à un niveau adapté à leurs besoins mais les ferait davantage dépendre des modalités de contractualisation ou des relations financières avec l'État.

Dans un second temps, la Cour a élaboré un scénario possible de réforme, en recherchant un équilibre entre les objectifs d'autonomie et de solidarité selon les niveaux de collectivités.

I - Trois options polaires

A - Un renforcement des ressources locales : une option mieux adaptée au bloc communal, un risque important d'inégalités territoriales

Regroupant le produit de la fiscalité locale et les recettes tirées des services publics locaux, les ressources locales représentent aujourd'hui la moitié (50,3 %) des recettes des collectivités locales, soit environ 129 Md€. Elles se répartissent en 96,9 Md€ de recettes fiscales, 19,7 Md€ de redevances et 6 Md€ de recettes propres d'investissements, ainsi que des recettes exceptionnelles. Ces recettes locales sont inégalement réparties selon les niveaux, puisqu'elles représentent 65,8 % des recettes du bloc communal (soit 99,1 Md€) mais seulement 34,3 % de celles des départements (24,6 Md€) et 17,2 % de celles des régions (5,8 Md€).

Un renforcement des ressources locales pourrait se faire différemment selon les types de ressources et les niveaux de collectivités : l'augmentation des redevances bénéficierait surtout au bloc communal et serait limitée dans son ampleur. La mobilisation du levier fiscal local serait également un levier trop limité pour les départements et les régions, mais conviendrait davantage au bloc communal : en dotant celui-ci de l'intégralité du produit des impôts locaux, une hypothèse ambitieuse pourrait aller jusqu'à couvrir 85 % de ses recettes – ou 80 % en cas de réforme de la CVAE substituée par de la TVA.

1 - Les redevances et les ressources tirées des services publics locaux, un levier réduit

Plusieurs rapports préconisent de mobiliser davantage les redevances et de développer les recettes d'activité afin de renforcer ces ressources décidées et collectées localement, qui représentent aujourd'hui seulement 7,6 % des recettes des collectivités locales et sont concentrées sur le bloc communal⁸⁵. Une telle évolution pourrait conduire à proportionner l'investissement public à la demande de services, et pourrait avoir un effet incitatif plus important pour les usagers des services publics locaux⁸⁶ tout en les informant sur le coût des services publics.

Si les redevances permettent de faire porter sur les seuls usagers les coûts de production des biens et services, leur mobilisation requiert plusieurs principes pour fixer correctement leur tarif : il faut d'abord mesurer le coût de production, ce que les systèmes comptables ne permettent pas toujours ; ensuite identifier les bénéficiaires des biens et services, afin de pouvoir exclure ceux n'ayant pas participé à leur financement⁸⁷.

L'accroissement des tarifs pour les rapprocher du coût réel de certains services (transports, musées, piscines, cantines scolaires...) pourrait ainsi être mobilisé plutôt que l'utilisation du levier fiscal. C'est notamment le cas de l'exercice de la compétence en matière de transports, dont les collectivités territoriales responsables ont pu récemment privilégier des mécanismes de gratuité ou de prix décorrélé de l'usage du service. Ce financement inférieur au coût réel du service est en partie expliqué par le financement complémentaire apporté par le versement mobilité (VM), acquitté par les entreprises sur leur masse salariale. Pesant sur le coût du travail et en forte augmentation (+ 3,5 % en 2019), ce financement évolue cependant en fonction de la croissance économique d'un territoire sans tenir compte du nombre d'usagers du service public des transports : son renforcement risquerait d'accroître les inégalités territoriales en favorisant les grandes métropoles. Pour autant, un financement exclusif au coût réel du service pour tous ses usagers devrait prendre en compte également les capacités contributives de chacun.

⁸⁵ Voir notamment Inspection générale des finances, *Les petites taxes*, 2014 ; Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*, 2010.

⁸⁶ Par ailleurs, la redevance du financement public local permet de faire payer le contribuable à hauteur des bénéfices que celui-ci retire de la consommation du bien public.

⁸⁷ À l'inverse, il est notable que certaines collectivités locales optent pour la gratuité de certains services publics locaux notamment en matière de transports collectifs. Cette gratuité à des fins incitatives, notamment écologiques ou sociales, implique de financer par l'impôt ces services publics.

Une autre possibilité serait de transformer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (**TEOM**) en **redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)**, qui est déjà de droit substituable. Cependant, la relative faiblesse de l'implantation de la REOM s'explique par la difficulté actuelle à mobiliser un tel prélèvement, source de difficultés administratives pour les collectivités souhaitant la mettre en place.

REOM, RI, TEOM et TEOMi : une finalité incitative et les limites à la progression des recettes

Trois mécanismes peuvent financer l'enlèvement des ordures ménagères par les collectivités territoriales :

- l'utilisation du budget général pour tout ou partie du financement du service public de gestion des déchets ;
- une recette fiscale : la TEOM, dont l'assiette est la valeur locative cadastrale du foncier bâti, est payée indépendamment de l'utilisation du service. Plus simple à mettre en place et avec une collecte adossée aux taxes foncières, elle est actuellement la méthode majoritaire de financement du service ;
- une redevance, la REOM, l'usager payant en fonction de l'utilisation du service, souvent de manière forfaitaire – notamment lorsqu'elle varie en raison du nombre de personnes dans le foyer. Dans ce cas, la liste des redevables doit être tenue à jour, créant des contraintes administratives supplémentaires et créant un risque de développement de dépôts sauvages des ordures ménagères dans des zones inadéquates. Par ailleurs, dans un délai de quatre ans suivant l'instauration de la REOM, les sommes prélevées au titre de la redevance doivent couvrir l'intégralité du coût du service.

Ces deux dernières modalités sont ouvertes à la mise en œuvre d'une tarification incitative avec la redevance incitative (RI) depuis 2009, ou la TEOMi depuis 2012. La RI est une modalité de la REOM lorsqu'elle prend en compte la quantité (volume de bacs, nombre de présentations du bac à la collecte, poids des déchets par pesée embarquée) de déchets produits. Depuis 2012, la TEOMi permet d'expérimenter une part incitative sur la quantité (volume, poids ou nombre d'enlèvements) et éventuellement la nature des déchets produits pour une part incitative comprise entre 10 et 45% du produit total de la taxe. En 2021, environ 230 collectivités ont mis en place une tarification incitative (TEOMi ou RI) couvrant plus de 6,5 M d'habitants qui aurait, selon l'ADEME, permis de réduire de 41 % la quantité d'ordures ménagères résiduelles pour la RI contre 8 % seulement pour la TEOMi.

Afin d'inciter à la mise en place de la TEOMi, depuis la loi de finances pour 2019, le produit total de la TEOM peut excéder, dans une limite de 10 %, le produit de la taxe de l'année précédant la première année de l'institution de la part incitative et diminue de 8 % à 3 % les frais de gestion au titre des cinq premières années au cours desquelles est mise en œuvre la part incitative. Ces mesures permettront aux communes et EPCI qui le souhaitent d'augmenter temporairement le produit de TEOM afin d'absorber l'impact du surcroît de dépenses qu'occasionne la mise en place de la part incitative sans pression fiscale supplémentaire. Pour autant, la jurisprudence « Auchan » du Conseil d'État ayant rappelé que le produit de la TEOM ne peut excéder le coût du service public de collecte des ordures ménagères « de manière disproportionnée » les années suivantes, la TEOMi ou la RI ne peuvent être retenues par les collectivités territoriales uniquement dans une optique de rendement.

Enfin, **une meilleure mobilisation du patrimoine des collectivités locales, à travers les outils de tarification de l'occupation du domaine public**, peut renforcer en partie leur poids dans les budgets des collectivités locales. Les collectivités territoriales possèdent près de 20 % du patrimoine immobilier public, évalué entre 1 350 et 1 400 Md€. Ce patrimoine est détenu à 70 % par le bloc communal⁸⁸. Plusieurs rapports des chambres régionales des comptes ont mis en avant un manque de proportionnalité entre le montant du « canon emphytéotique » (la redevance des stades de sports) payé par les clubs exploitants – très souvent forfaitaire – et le chiffre d'affaires réalisés par les clubs ou l'estimation faite par les services du domaine⁸⁹.

Si les redevances et les ressources tirées des services publics locaux peuvent sans doute être accrues, ce levier présente néanmoins certaines limites. Ainsi, augmenter la part de ces recettes dans les ressources des collectivités supposerait une hausse des tarifs des services publics locaux qui ne pourrait concerner qu'un nombre limité de collectivités pouvant mobiliser des recettes d'activité productive (vente de biens). Or, les compétences décentralisées que sont notamment la voirie, l'aménagement du territoire, voire les politiques sociales décentralisées, limitent fortement cette capacité de facturation et d'augmentation des tarifs.

Par ailleurs, les effets redistributifs seraient importants pour les usagers et nécessiteraient la mise en place de tarifs sociaux ou progressifs selon le revenu. Ces effets seraient également forts entre collectivités : en effet, les services publics locaux tarifables sont situés dans les communes exerçant des charges de centralité : activités culturelles, sportives ou périscolaires, transports collectifs... Selon les estimations de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), seulement 142 communes sont des centres majeurs d'équipements et de services et 742 sont des centres structurants⁹⁰. Une augmentation de la part des redevances et recettes tarifaires interviendrait donc à leur bénéfice. Enfin, tous les biens ne peuvent être tarifés – éclairage public, espaces verts. Dès lors, malgré leur développement, ces recettes demeureront une ressource mineure pour le bloc communal, et *a fortiori* pour les départements et les régions.

Les redevances à l'étranger : un levier diversement utilisé

En Suède, où les redevances des services locaux (santé, enfance, personnes âgées) représentent 9,8 % des ressources des collectivités, la liberté de fixation des tarifs par les collectivités a été encadrée par des plafonds pour certains services.

En Allemagne, les redevances représentent 9 % des recettes des collectivités territoriales. Elles sont notamment fixées sur la distribution d'eau, le traitement des eaux usées et la collecte des ordures ménagères pour les communes.

⁸⁸ Selon les évaluations de l'Insee ou de la Banque postale.

⁸⁹ Dans plusieurs observations définitives, la CRC Grand Est pointe la différence entre la redevance annuelle de 100 euros HT à la charge de l'exploitant du stade Saint-Symphorien, alors que la première estimation de la DDFiP s'établissait à 864 000 €.

⁹⁰ Agence nationale de cohésion des territoires, *Centralités : comment les identifier et quels rôles dans les dynamiques locales et intercommunales*, octobre 2020. Seuls les centres majeurs ont des services et équipements pluriels en matière d'établissements scolaires et universitaires, des équipements de sports, loisirs et culture. Les centres structurants ont au moins un équipement de sport, loisirs et culturel.

Aux Pays-Bas, si les recettes propres des communes sont faibles (19 % de leurs ressources), elles reposent sur une part importante de taxes (60 %) complétées par des redevances (40 %). Celles-ci sont composées de redevances sur les déchets et de redevances sur les égouts. Il existe également des droits (représentant environ 5 % des prélèvements communaux) pour certains actes ou procédures (droits pour la passation d'un marché public, les actes de mariage, l'octroi des permis de construction). Comme en France, la limite demeure que les recettes des redevances ne peuvent dépasser le coût réel du service organisé par la commune.

2 - Une fiscalité locale à renforcer au niveau du bloc communal,

Une fiscalité locale renforcée a plusieurs avantages, notamment par le lien entre le financement et le niveau de service public local offert : les collectivités pourraient se voir reconnaître une plus grande autonomie fiscale et être autorisées par la loi à fixer l'assiette et le taux d'imposition locale – tout en restant dans un cadre national. La fiscalité locale au sens large⁹¹ représente 44,4 % des ressources de fonctionnement du bloc communal, mais seulement 36,2 % de celles des départements et 26,4 % de celles des régions. L'hypothèse d'un financement intégral par la fiscalité locale n'est pas envisageable pour les départements et les régions. Elle suscite également de nombreuses difficultés pour le bloc communal.

a) Une fiscalité locale à concentrer prioritairement sur le bloc communal

Une suppression complète des recettes non locales (absence d'assiette localisée) nécessiterait de relever la fiscalité locale (fiscalité foncière et assimilée comme la TEOM, CVAE, IFER et TASCOT) pour tous les niveaux de collectivités afin de collecter 88,2 Md€ (sur la base des données 2021) pour compenser les recettes perdues, soit respectivement 39,6 Md€ pour le bloc communal, 43,8 Md€ pour les départements et 23,8 Md€ pour les régions.

Un tel scénario est inenvisageable pour les régions, les recettes fiscales locales disponibles s'avérant limitées. À l'exception de la taxe sur les certificats d'immatriculation (2,2 Md€, avec pouvoir de taux), de certains IFER (0,6 Md€) et de la fiscalité spécifique liée à l'outre-mer et à la Corse (1 Md€), les régions ne bénéficient plus que d'impôts nationaux partagés et de participations. Par exemple, le doublement des certificats d'immatriculation et des IFER (soit 2,8 Md€) ne pourrait couvrir que 55 % du produit de TICPE affecté aux régions. Sauf à recréer des nouveaux impôts locaux, il est difficile d'envisager le remplacement de la totalité des recettes de fonctionnement des régions par de la fiscalité locale : recréer une part régionale des taxes foncières qui se substituerait aux impôts partagés et aux dotations se traduirait par une hausse de 64 % du montant de ces taxes.

⁹¹ La fiscalité locale au sens large cumule les ressources fiscales avec assiette territorialisée et taux local (TFPB, TFPNB, CFE, TASCOT, taxe sur les certificats d'immatriculation, taxe de séjour et taxe d'aménagement), celles avec une assiette territorialisée et un taux effectif fixé au taux plafond (DMTO, TICPE) et celles avec une seule assiette territorialisée et un taux national (IFER, CVAE).

Même si les départements bénéficient de ressources fiscales locales plus importantes, il est également compliqué de faire reposer leur financement sur les seuls impôts locaux. Avec les DMTO (14,4 Md€⁹²) et la CVAE (3,8 Md€) ainsi que la TCFE (0,7 Md€), la taxe d'aménagement (0,6 Md€) et certains IFER (0,3 Md€), les ressources fiscales représentent 28,7 % de leurs ressources de fonctionnement. Les départements plaident pour une hausse du taux plafond des DMTO, mais il faudrait quasiment quadrupler ce plafond (de 4,50 % à 18,30 %) pour leur permettre de remplacer la totalité des ressources issues de dotations ou d'impôts partagés (soit 43,8 Md€). Comme pour les régions, ces hypothèses sont peu réalistes, sauf à revenir sur des suppressions antérieures de fiscalité locale (augmentation des impôts fonciers et économiques et attribution d'une part départementale).

Un accroissement significatif de la part de la fiscalité locale dans le financement du bloc communal paraît en revanche plus envisageable. Cette option a été proposée par le CPO en 2010 à la suite de la suppression de la clause générale de compétences par la loi NOTRe⁹³. Elle consisterait à attribuer les taxes foncières, y compris la CFE, à l'échelon communal et intercommunal comme contrepartie des services publics de proximité, des impôts transférés nationaux aux départements comme expression de la solidarité nationale, et enfin des impôts avec assiettes pertinentes, comme la CVAE, la TICPE, les DMTO et la fiscalité sur les cartes grises, aux régions⁹⁴.

Néanmoins, l'effort pour le contribuable local serait très important : pour compenser la suppression des impôts nationaux partagés, des petites taxes et des dotations dont bénéficie le bloc communal (soit 42,1 Md€), il faudrait doubler les taxes foncières et assimilées. En supprimant les seules dotations (31,1 Md€), la hausse nécessaire des taxes foncières et assimilées resterait de 60 %. Si les taxes foncières ne sont ni régressives ni progressives jusqu'au deux derniers déciles, voire légèrement progressives en prenant en compte les loyers imputés⁹⁵, de telles augmentations paraissent peu réalistes.

Une autre solution consisterait à transférer au bloc communal des impôts locaux attribués aux autres niveaux de collectivités, qui se substitueraient aux impôts nationaux partagés et aux dotations, soit un besoin de 39,6 Md€⁹⁶. Il pourrait ainsi être proposé d'affecter au bloc communal les DMTO des départements (14,4 Md€), la CVAE des départements (3,8 Md€), les certificats d'immatriculation (2,2 Md€) et les IFER des départements et régions (1 Md€). En attribuant ainsi la totalité des ressources fiscales locales existantes, il faudrait néanmoins accroître d'un tiers les taxes foncières (soit 18,2 Md€) pour compenser intégralement la perte de recettes de dotations ou d'impôts partagés.

⁹² Ce montant représente les 14,2 Md€ de DMTO perçus par les départements et les 0,2 Md€ des collectivités territoriales uniques.

⁹³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, articles 1 et 94.

⁹⁴ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*, 2010, p. 348.

⁹⁵ Clément Carbonnier, *L'impact distributif de la fiscalité locale sur les ménages en France*, Économie et statistique, 2019, p. 43.

⁹⁶ Cette hypothèse ne prend pas en compte la suppression de petites taxes, dès lors que l'objectif est uniquement la suppression des impôts nationaux partagés et dotations versées au bloc communal, sans rationalisation de l'émission fiscal.

Au total, il est possible de couvrir la totalité des ressources locales du bloc communal par une augmentation des taxes foncières d'un tiers ; dans une hypothèse plus crédible, à niveau de prélèvements obligatoires inchangé, le renforcement maximal des ressources locales du bloc communal pourrait aller jusqu'à 85 % mais rendrait nécessaire le maintien de dotations pour couvrir les 15 % de recettes de fonctionnement restant. Dans l'hypothèse d'une suppression de la totalité de la CVAE telle qu'annoncée par le Gouvernement, ce scénario ne bénéficierait ni des 5,8 Md€ de CVAE actuellement perçus par le bloc communal ni du transfert des 3,8 Md€ affectés aux départements : ainsi, à niveau de prélèvements obligatoires inchangé, les ressources locales concentrées sur le bloc communal ne couvriraient que 79,8 % de ses recettes de fonctionnement.

b) L'impôt résidentiel : une hypothèse parfois évoquée mais de faible rendement et avec un risque d'inégalités

Dans le contexte de la suppression de la taxe d'habitation, plusieurs associations d'élus locaux ont présenté depuis 2017 le projet de création d'un impôt résidentiel. Selon elles, un tel impôt présenterait plusieurs intérêts : d'une part, en étant le plus universel possible, il permettrait de faire contribuer chaque habitant à la fiscalité locale et non les seuls propriétaires redevables de la fiscalité foncière ; d'autre part, il favoriserait une lisibilité de l'action publique avec une contribution minimale sur le financement des services publics locaux permettant d'explicitier les conséquences financières du choix sur le niveau de service souhaité.

Afin d'instruire cette proposition, la Cour a étudié un modèle visant au remplacement de recettes non locales (dotations, fiscalité nationale partagée) par un nouvel impôt résidentiel qui serait affecté au bloc communal pour lequel le lien au contribuable local demeure fort. Il viserait à supprimer ou réduire la part des recettes sur lesquelles les exécutifs locaux n'ont pas de pouvoir de taux ni d'assiette : les dotations (31,1 Md €), la TVA affectée au bloc communal (8,1 Md€⁹⁷), et la part communale des DMTO, dont le taux est national (5,2 Md€).

La Cour a examiné deux calibrages possibles de l'impôt résidentiel.

Dans une première hypothèse, l'impôt résidentiel pourrait remplacer la part communale des DMTO, dont le taux effectif diminuerait de 2 % et ne serait plus composé que de la part départementale et du prélèvement de l'État : l'impôt résidentiel forfaitaire serait alors de 131 € par foyer fiscal⁹⁸. Dans ce schéma, le contribuable local se substituerait à l'acquéreur d'un bien immobilier précédemment redevable, avec une incidence fiscale très élargie.

Dans une seconde hypothèse, l'impôt résidentiel permettrait de remplacer la fraction de TVA affectée aux EPCI. Son montant s'élèverait à 207 € payé par tous les foyers fiscaux. Pour éviter un accroissement des prélèvements obligatoires, le taux de TVA restant inchangé, il faudrait réduire un autre impôt à la charge des ménages.

Tous les foyers fiscaux n'étant pas imposés à l'IR, cette réforme aurait des effets anti-redistributifs potentiellement importants. Afin de limiter ces effets, une solution consisterait alors à n'assujettir à l'impôt résidentiel que les foyers anciennement redevables à la taxe

⁹⁷ Les EPCI perçoivent 7,42 Md€ de TVA et la Ville de Paris 0,68 Md€.

⁹⁸ Si tous les foyers devaient y contribuer, le montant de l'impôt résidentiel serait de 132 € mais il augmenterait à 288 € si les seuls foyers redevables de l'impôt sur le revenu y contribuaient.

d'habitation (29,1 M en 2016 – avant la réforme de la taxe d'habitation) ou les seuls foyers redevables à l'impôt sur le revenu (17,9 M en 2020).

Dans les deux hypothèses examinées, le choix d'assujettir à cet impôt résidentiel forfaitaire tous les foyers ou seuls les foyers redevables de l'IR fait évoluer son montant du simple au double.

Tableau n° 5 : hypothèses d'un impôt résidentiel pour le bloc communal

	Remplacement de la TVA affectée aux EPCI par un impôt résidentiel	Remplacement de la part de DMTO affectés au bloc communal par un impôt résidentiel
<i>Montant à trouver (en Md€)</i>	8,1	5,2
<i>Option 1 : tous foyers fiscaux (39,9 M)</i>	207 €	131 €
<i>Option 2 : foyers redevables TH en 2016 (29,1 M)</i>	278 €	179 €
<i>Option 3 : foyers redevables IR (17,9 M)</i>	452 €	291 €

Source : Cour des comptes

Note : Le nombre de foyers fiscaux redevables à la taxe d'habitation est issu de l'estimation de l'étude d'impact annexé au projet de loi de finances pour 2018.

Afin de rendre l'impôt plus progressif, le choix pourrait être fait de ne mobiliser que les redevables de l'impôt sur le revenu par un mécanisme de centimes additionnels avec une liberté laissée au bloc communal. Une telle proposition reviendrait cependant à s'éloigner de la philosophie même de l'impôt résidentiel qui est de faire contribuer les personnes non propriétaires : concentré sur un nombre quasiment deux fois plus réduit de foyers fiscaux que la taxe d'habitation, cet impôt résidentiel ne créerait pas davantage de lien local.

Une autre solution serait de mettre en place une contribution forfaitaire modique, pour symboliser le lien civique entre la collectivité locale et sa population : sans rendement élevé, cette contribution aurait en revanche des conséquences importantes en matière de coût de recouvrement. Même si son montant par foyer était plus faible, un tel modèle se rapprocherait alors de celui de la *poll tax*, impôt par capitation mis en œuvre pendant deux ans au Royaume-Uni.

La *poll tax*, une histoire difficile

Proposée par Margaret Thatcher au Royaume-Uni en 1987, la « *poll tax* », officiellement nommée « Community charge », était une réforme de la taxe d'habitation britannique. Avant 1988, la taxe d'habitation était proportionnelle à la surface de la propriété. La *poll tax* était une fiscalité forfaitaire, décidée au niveau local quant à son rendement annuel. À partir de 1989, celle-ci fut remplacée par un impôt par capitation qui devait, selon le gouvernement Thatcher, être plus égalitaire car prenant en compte le besoin de chaque individu adulte de participer au service public et d'être informé du coût du service public. Cet impôt ne prenait pas en compte la capacité contributive, avec un montant uniforme pour tous les redevables en emploi à l'exception de quelques catégories dont l'impôt était réduit de 80 % (étudiants, chômeurs enregistrés au service public de l'emploi). Initialement annoncée par le gouvernement à un niveau moyen de 178 GBP par personne, elle fut fixée à un montant moyen de 360 GBP lors de son déploiement en Angleterre en 1990.

Particulièrement inégalitaire, celui-ci fut à l'origine d'émeutes importantes qui furent pour partie la cause de la chute du gouvernement Thatcher et son remplacement par John Major : la *poll tax* fut remplacée par la *Council tax*, progressive selon les revenus.

Si la création d'un impôt résidentiel présente l'avantage de renforcer le lien citoyen dans le financement des collectivités, il a l'inconvénient d'avoir des effets anti-redistributifs, sauf à en dispenser les citoyens les plus modestes, ce qui réduit l'effet recherché. En toute hypothèse, qu'il prenne la forme d'une contribution forfaitaire modique ou d'un taux additionnel à l'impôt sur le revenu, le principe même d'un nouvel impôt résidentiel relève d'un choix politique sur lequel la Cour n'a pas à se prononcer.

3 - Une péréquation à renforcer par une solidarité entre collectivités

Un recours important à une fiscalité locale reposant sur des assiettes territorialisées aurait pour conséquences d'accroître les disparités entre collectivités compte tenu des inégalités de bases de ressources potentielles. Comme en Espagne, les territoires les plus riches pourront lever la fiscalité la plus élevée et ainsi financer des infrastructures bien plus nombreuses que les territoires moins dotés. Aussi, les mécanismes péréquateurs devraient être accrus et repensés, et prendre en compte les charges, évaluées sur la base de critères socio-économiques mais également sur les ressources.

Dès lors que la péréquation actuelle est fondée sur des critères de ressources, celle-ci serait amenée à croître de manière importante et comprendrait donc, en parallèle de l'augmentation de la fiscalité locale, une hausse de la répartition horizontale des dotations d'État. La refonte de la fiscalité locale devrait donc viser à mettre en œuvre une fiscalité plus juste *a priori*, afin d'éviter de mettre en œuvre des mécanismes péréquateurs lourds et complexes qui rectifient, *a posteriori* et de manière imparfaite, la diversité des situations ainsi que les disparités sociales et territoriales. Elle appellerait toutefois une révision d'ensemble des dispositifs de péréquation verticale (de l'État vers les collectivités territoriales) et de péréquation horizontale (au sein d'une catégorie de collectivités territoriales) existants du fait notamment de son impact sur les indicateurs de richesse utilisés actuellement pour la répartition des concours financiers de l'État.

Il pourrait être envisagé de stabiliser, voire réduire la péréquation verticale et de renforcer la péréquation horizontale. Le principe de la péréquation verticale repose en effet sur des dotations d'État : afin de contrebalancer des indicateurs financiers défavorable, l'État module ses concours financiers notamment *via* la DGF. Dans un scénario où la fiscalité fondée sur une assiette territorialisée est prépondérante voire totale, les impôts nationaux partagés et les dotations – soit les deux leviers où l'État peut fixer des « critères » prenant en compte les différentiels de ressources ou de charges – sont théoriquement peu mobilisables.

En revanche, les mécanismes péréquateurs les plus efficaces – mais également ceux dont l'acceptabilité est plus faible – seraient ceux de la péréquation horizontale. Dans un scénario où la part de la fiscalité locale serait renforcée, les collectivités les mieux dotées pourraient contribuer davantage à la réduction des inégalités territoriales et l'intervention de l'État deviendrait subsidiaire pour rediriger des enveloppes de dotations vers les territoires ayant les potentiels fiscaux les moins élevés. Pour autant, une telle proposition reviendrait à demander à des collectivités locales de lever un impôt bénéficiant à d'autres collectivités.

*

**

Le renforcement des ressources locales proposé par ce scénario répondrait favorablement aux critères de territorialisation mais il ne paraît réellement applicable qu'au seul bloc communal. Tant la mobilisation des redevances que la concentration de la fiscalité locale au sein de ce niveau permettraient en effet de renforcer le lien entre le contribuable et son territoire au travers des recettes.

Par ailleurs, cette option pourrait contribuer à renforcer l'équilibre à moyen terme des finances locales en donnant aux responsables locaux davantage de marges de manœuvre pour fixer le montant de leurs ressources en fonction de leurs besoins mais sous le contrôle du contribuable local. Enfin, le rapatriement de certains impôts au niveau national pourrait redonner à l'État une meilleure maîtrise de ses impôts et contribuer ainsi à l'équilibre des finances nationales.

En revanche, le critère de solidarité ne serait rempli qu'indirectement, dès lors que seraient renforcés les mécanismes de péréquation horizontale et verticale pour compenser les inégalités de charges et de potentiel fiscal entre territoires.

Enfin, la principale limite d'un tel scénario demeure la difficulté de le mobiliser pour les départements et les régions : leurs ressources locales sont aujourd'hui trop faibles pour envisager une augmentation importante de ce levier, désormais minoritaire par rapport à celui des dotations ou des impôts nationaux partagés.

B - Des impôts nationaux partagés avec les collectivités locales

Le financement des collectivités par des impôts nationaux partagés est pratiqué dans plusieurs pays, que ce soit des pays fédéraux (Allemagne, Belgique) ou des pays unitaires mais fortement décentralisés (Suède, Italie, Espagne). Les collectivités locales contribuant au fonctionnement des services publics et à la création de richesse nationale, il est pertinent qu'elles soient financées de la même façon que l'État par une part des recettes nationales. L'intérêt est de les faire participer au dynamisme des recettes. L'autre apport majeur de ce mode de financement est de permettre de traiter les différentes situations locales et de viser une équité de répartition par un partage national des ressources.

En France, des fractions d'impôts d'État ont été partagées avec les collectivités pour compenser des transferts de compétences ou des suppressions de fiscalité locale mais sans vision d'ensemble : elles représentent, en 2021, 56 Md€ soit environ 21 % des recettes des collectivités, avec trois principaux impôts, la TVA (37,4 Md€), la TICPE (11,0 Md€) et la TSCA (8,2 Md€). La part des impôts nationaux dans les recettes des collectivités est extrêmement variable selon les niveaux de collectivités : ils représentent près de 70 % des recettes de fonctionnement des régions contre 40 % des recettes de fonctionnement des départements et seulement 6 % de celles du bloc communal.

Le renforcement du financement des collectivités locales par des impôts nationaux nécessite de déterminer les impôts susceptibles d'être partagés, les critères de répartition, les marges d'action données aux collectivités et les possibilités éventuelles de taux additionnels aux impôts nationaux décidés par les collectivités locales.

1 - Des impôts nationaux à identifier pour aller jusqu'à la moitié des ressources des collectivités

Si la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'autonomie financière n'interdirait pas de porter jusqu'à 100 % la part des impôts nationaux partagés dans le financement des collectivités locales, d'autres considérations doivent être prises en compte pour déterminer le montant maximum qu'il est réaliste de viser. Tout d'abord, il faut maintenir les ressources propres des collectivités reposant sur la rémunération du service rendu, ni les transferts et participations, soit 52 Md€ en 2021 (19 % de leurs recettes). En considérant le niveau actuel des emprunts (5 % de leurs recettes), le montant d'impôts nationaux qu'il faudrait trouver pour un financement quasi exclusif par cette ressource s'élèverait à 204 Md€ soit près de 76 % de leurs recettes. À titre de comparaison, en Allemagne où le financement repose essentiellement sur des impôts nationaux partagés, cette part s'élève à 74 %.

Par ailleurs, les besoins financiers des autres administrations publiques doivent aussi être pris en compte. Porter à 76 % la part des impôts nationaux dans le financement des collectivités impliquerait d'identifier plus de 148 Md€ de recettes nationales supplémentaires soit plus que l'ensemble de la TVA encore affectée à l'État et de l'impôt sur le revenu, alors même que ces impôts font partie des principales recettes de l'État sur lesquelles il conduit une politique fiscale active.

Le renforcement des impôts partagés doit s'équilibrer soit par une baisse des dotations d'État (DGF des départements et des communes notamment), soit par un rapatriement à l'État de certains impôts locaux (DMTO) ou encore par la suppression de petites taxes locales en échange d'une augmentation du montant de la recette partagée. Les recettes de fiscalité locale et les dotations à substituer sont peu élevées pour les régions, ce qui limiterait la marge de progression pour ce niveau de collectivité. En considérant une stabilité des participations et subventions ainsi que des recettes d'investissement, la part des impôts nationaux pourrait ainsi être portée au maximum à 63 % de l'ensemble des recettes des régions, 83 % des recettes des départements et 28 % de celles du bloc communal⁹⁹. La part des impôts nationaux atteindrait ainsi près de 50 % des ressources des collectivités locales, ce qui suppose d'identifier 79 Md€ d'impôts nationaux se substituant à des dotations de l'État ou des ressources locales.

La plupart des pays qui partagent des impôts nationaux utilisent plusieurs impôts, notamment la TVA et l'impôt sur le revenu.

⁹⁹ Passant ainsi de 70 % à 83 % des recettes de fonctionnement des régions, de 40 % à 87 % de celles des départements et de 6 % à 34 % de celles du bloc communal.

Les impôts nationaux partagés en Allemagne et en Espagne

L'Allemagne partage quatre impôts nationaux entre la *Bund* et les *Länder* dans un cadre fixé par l'article 106 de la Constitution (impôts dits « communautaires ») : l'impôt sur le revenu, la retenue à la source libératoire sur les revenus d'intérêts et de cession, l'impôt sur les sociétés et la TVA. Ces impôts représentent 74 % des recettes fiscales des collectivités locales, la principale ressource étant l'impôt sur le revenu (23,5 % de l'ensemble des recettes des collectivités) avec la TVA (16 %) et loin devant l'IS (2 %). Les *Länder* bénéficient de 42,5 % de l'impôt sur le revenu (partagé également avec les communes qui en reçoivent 15 %), 44 % de la retenue à la source libératoire (à égalité avec le *Bund*, 12 % allant aux communes) et 50 % de l'impôt sur les sociétés collectés sur leur territoires (lieu de résidence pour l'IR, localisation des établissements d'une entreprise pour l'IS) ; 44 % de la TVA leur était affectée jusqu'en 2020 dont un quart est redistribué pour assurer la péréquation entre les *Länder* et le reste est réparti en fonction de la population. La réforme de 2020 des impôts communautaires a renforcé la part affectée aux *Länder* qui bénéficient dorénavant de 52,9 % de la TVA alors que le *Bund* ne garde que 43 % et les communes 4,1 %.

En Espagne, où l'autonomie financière des communautés autonomes est reconnue par l'article 156.1 de la constitution, l'essentiel des ressources de ces collectivités provient des impôts étatiques cédés totalement ou en partie. Outre l'impôt sur le revenu (transféré à 50 % contre 33 % avant 2009), la TVA (transférée à 50 %) et des accises et impôts spéciaux¹⁰⁰ (transférés à 58 %) qui sont partagés, les impôts sur le patrimoine et sur les mutations du patrimoine (droits de succession et donation) sont totalement transférés ainsi que les impôts sur l'électricité, les hydrocarbures et sur certains moyens de transport.

Pousser le curseur de la part de fiscalité nationale partagée suppose d'examiner les avantages et inconvénients de chacun des impôts en France :

- la TVA, déjà affectée à hauteur de 20 % aux collectivités locales, présente l'avantage d'être une recette dynamique et relativement stable, corrélée au PIB (voir graphique ci-dessous). Mais sa territorialisation est impossible. En effet le système d'information ne permet pas d'identifier la collecte de TVA par territoire et le cadre communautaire¹⁰¹ ne permet pas d'envisager des modifications du taux ou de l'assiette à un niveau infra-national ;
- l'impôt sur les sociétés (IS) permettrait de faire bénéficier les collectivités ayant une compétence de développement économique d'un retour de leur action en termes de recettes. Cet impôt présente cependant une forte volatilité et s'avère complexe à prévoir, ce qui pourrait nuire à la prévisibilité des ressources. En termes de répartition, il est très concentré avec un tiers de son produit (s'élevant à 46,3 Md€ au total en 2021) acquitté par 100 entreprises et une prédominance des sièges sociaux en Île-de-France. Dans la plupart des pays qui partagent l'IS, cette part reste modeste dans les ressources des collectivités (par ex. 2 % des ressources fiscales des collectivités locales en Allemagne) et est combinée à d'autres impôts ;

¹⁰⁰ Impôts sur la fabrication de bière, sur le vin, sur les produits intermédiaires, sur les alcools, sur les produits du tabac et les hydrocarbures.

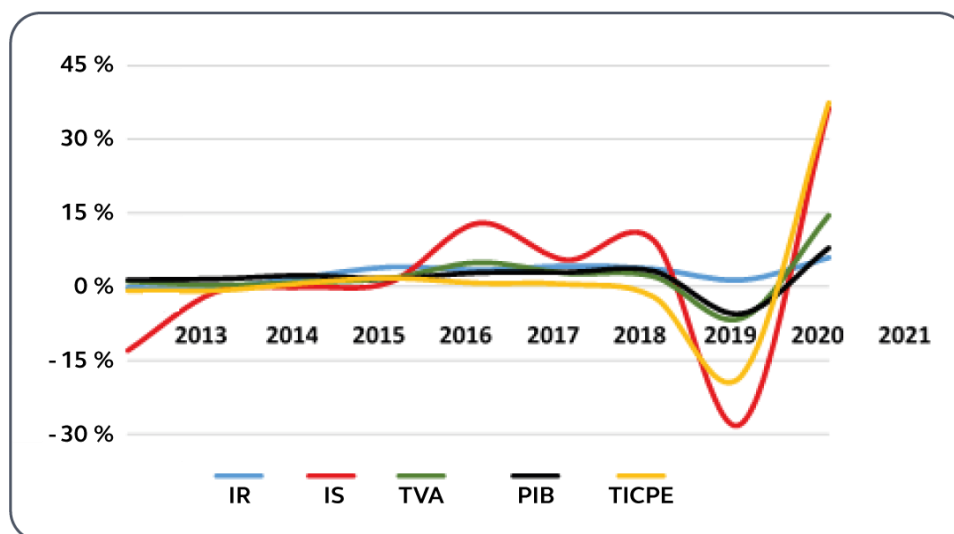
¹⁰¹ Dès 1967, l'objectif de réalisation d'un marché commun a nécessité le rapprochement des systèmes nationaux de TVA perfectionné par l'adoption de la directive 77/388/CE du 17 mai 1977 dite « sixième directive ». L'actuel système commun de TVA, codifié par la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006, encadre les règles de cet impôt, notamment les paramètres d'assiette et de taux avec le 5 avril 2022 l'adoption de nouvelles règles sur les taux réduits. La directive TVA ne s'applique pas outre-mer.

- la fiscalité sur l'énergie : la TICPE est une recette cohérente avec des compétences sur le transport et la mobilité mais elle présente l'inconvénient d'une taxe pigouvienne, visant à internaliser le coût social de la pollution pour modifier les comportements, avec à terme une réduction des recettes en conséquence des progrès de la transition écologique. Tel est également le cas d'autres contributions assises sur l'énergie comme la TCFE sur l'électricité qui doit devenir en 2023 une taxe unifiée au niveau national¹⁰². La fiscalité des énergies (électricité, produits gaziers et pétroliers) est par ailleurs encadrée par le droit européen¹⁰³ ;
- l'impôt sur le revenu (IR), partagé dans de nombreux pays entre l'État et les collectivités, est une recette stable avec un rendement de 78,7 Md€ en 2021. Il est cependant relativement concentré en France (la moitié des foyers fiscaux ne sont pas imposables) avec des forts écarts de répartition entre les communes ;
- la contribution sociale généralisée (CSG) est une recette affectée à la protection sociale, partagée depuis 2018 entre la sécurité sociale et l'assurance chômage. Les départements en bénéficient indirectement *via* la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH)¹⁰⁴. Son assiette ne peut être facilement territorialisée compte tenu des modalités de prélèvement des différentes composantes (activité, remplacement, revenus du capital). Il n'y aurait donc pas d'avantage ou de spécificité par rapport à l'affectation d'un impôt national comme la TVA en termes de territorialisation ; en revanche, le partage au-delà de la sphère de la protection sociale présenterait des inconvénients en multipliant le nombre d'affectataires et en complexifiant le pilotage des finances sociales ;
- la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) est aujourd'hui partagée entre les départements (8,2 Md€) et l'assurance maladie (1 Md€) avec une répartition liée au type de contrats d'assurance en lien avec les missions des administrations affectataires : contrats santé pour l'assurance maladie, contrats d'habitation pour les départements finançant les services d'incendie et de secours.

¹⁰² La taxe départementale a été intégrée à l'accise sur l'électricité au 1^{er} janvier 2022 et la taxe communale sera intégrée au 1^{er} janvier 2023. Ces majorations de l'accise sur l'électricité sont affectées aux collectivités territoriales en fonction des quantités d'électricité qui sont consommées sur leurs territoires.

¹⁰³ Directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 spécifique aux produits énergétiques et directive (UE) 2020/262 du 19 décembre 2019 relative aux accises qui entre pleinement en application le 13 février 2023.

¹⁰⁴ Depuis 2021 et la création de la 5^{ème} branche de la sécurité sociale pour l'autonomie, le fonds APA est financé par l'affectation de 7,7 % de l'ensemble des recettes de CSG, contribution sociale pour l'autonomie et de contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie de la CNSA ; le fonds PCH est financé par 2,2 % des mêmes recettes.

Graphique n° 12 : évolution des principaux impôts et du PIB (en %)

Source : ministère de l'économie, des finances et de la relance

Dans un scénario de partage d'impôts nationaux, d'autres impôts issus de la fiscalité locale pourraient être inclus : les DMTO pourraient ainsi devenir un impôt national unifié pour être ensuite partagés. Comme l'avait souligné déjà la mission « Bur-Richard », l'affectation des droits de mutation sur les ventes immobilières aux départements présente de réels inconvénients : ces ressources sont réparties selon un critère très inégal, celui des mutations immobilières, et ne sont donc pas corrélées au niveau de dépenses sociales avec des écarts du produit de l'impôt perçu par habitant de 1 à 7 en 2021 selon les départements. La volatilité de cette recette est forte : comme la crise de covid 19 l'a montré, la prévisibilité du montant obtenu des DMTO est particulièrement limitée et les estimations initiales ont été plusieurs fois relevées. Si cette embellie temporaire peut avoir un attrait, les DMTO peuvent également subir une forte baisse en cas de retournement de la conjoncture (de - 37,5 % en 2009). Les recettes varient également fortement d'une année sur l'autre par département, par exemple de + 38 % en 2014 à - 11 % en 2015 pour un même département. Par ailleurs, le taux de l'impôt est quasiment déjà national car tous les départements sauf trois ont adopté le taux plafond de 4,5 % et ne disposent donc plus de marge d'action sur le taux. Il est en outre peu cohérent que les mutations immobilières donnent lieu à une fiscalité partagée avec les collectivités ou affectée uniquement à l'État selon qu'elles se font à titre onéreux (DMTO) ou à titre gratuit (donations, successions). Une recentralisation de cet impôt permettrait en outre de réformer cette fiscalité souvent analysée par les économistes comme un frein à la mobilité des ménages et à la fluidité du marché immobilier dont il renforce les coûts de transaction.

Départements de France, ainsi que l'Association des maires de France, ont fait part de leur vive opposition à la transformation des DMTO en un impôt national unifié qui serait partagé avec les collectivités locales, considérant notamment que cela priverait les départements de leurs dernières marges de manœuvre fiscales et mettrait fin au dispositif de péréquation horizontale et de mise en réserve que les départements ont renforcé à partir de 2020.

À titre d'illustration, porter à un peu plus de 40 % la part des impôts partagés dans le financement des collectivités, soit une progression de 20 points, pourrait être possible en transformant les DMTO en un impôt national partagé avec les collectivités, en affectant un tiers de la TVA aux collectivités locales (+ 25 Md€ pour atteindre 62 Md€), la totalité de la TICPE (+ 10 Md€), et une fraction de l'IS (4 Md€ soit un peu moins de 10 % de cet impôt). En contrepartie, les dotations de l'État seraient réduites, en supprimant notamment les dotations de compensation de la fiscalité « morte », et les petites taxes locales seraient supprimées avec par ailleurs un transfert à l'État d'une partie de la fiscalité économique locale (IFER, CVAE, taxe sur les certificats d'immatriculation).

2 - Une modulation des règles fiscales nationales qui présente des risques

Une variante de ce scénario consisterait à donner aux collectivités locales un pouvoir de taux ou d'assiette sur des impôts nationaux.

a) Une capacité d'action sur les impôts nationaux nécessairement encadrée

L'exemple de l'Espagne, qui a confié au début des années 2000 une plus grande autonomie aux Communautés autonomes pour moduler les règles de certains impôts, montre le besoin d'un encadrement des marges de manœuvre des collectivités locales pour éviter une concurrence fiscale entre les territoires et un dessaisissement du Parlement. En février 2022, le rapport du comité d'experts mandaté par le gouvernement espagnol sur la réforme fiscale a mis en garde contre la « *concurrence fiscale excessive entre régions* » et estimé nécessaire un « *degré de coordination plus important que celui en vigueur actuellement pour les compétences normatives des communautés autonomes de régime commun pour l'impôt sur le patrimoine et l'impôt sur les successions et les dons* ».

Le cas de l'Espagne, un financement fiscal partagé, des tensions locales

En Espagne, le système de financement des communautés autonomes est très contrasté, entre un régime commun pour quinze régions et le Pays basque et la Navarre qui ont un système privilégié (dit « foral ») où elles collectent l'ensemble des recettes fiscales de leur territoire en ne reversant à l'État que leur part du coût des services de l'État dans leur région. Ces deux régions étant les plus riches, elles disposent du double des ressources pour les mêmes services publics.

Dans les autres Communautés, la liste des impôts cédés dans le cadre du régime commun a progressivement augmenté et leurs prérogatives fiscales n'ont cessé de s'étendre, leur permettant notamment d'orienter l'impôt sur le revenu¹⁰⁵. Elles peuvent fixer leur propre barème pour imposer leurs résidents fiscaux ou moduler, dans des limites fixées par la loi, le minimum exempté de taxation ou instaurer des déductions pour des raisons personnelles ou familiales ou encore moduler la déduction nationale pour investissement dans la résidence principale. Les impôts cédés représentaient 91,8 % des ressources des Communautés en 2018 dont plus de la moitié (51,2 %) avec une capacité législative de modification des paramètres.

¹⁰⁵ Article 46, loi 22/2009.

Le système a été critiqué en ce qu'il ne donne pas le même financement total par habitant ajusté dans les 15 Communautés du régime commun, en dépit d'une réforme en 2009 qui a réduit les écarts grâce à une importante injection de ressources supplémentaires¹⁰⁶. Pour certains services publics (dits essentiels) pour la santé, l'éducation et les services sociaux, un indicateur de population ajusté a été créé pour que toutes les Communautés reçoivent le même montant chaque année¹⁰⁷.

L'autre critique adressée au système est la concurrence fiscale entre Communautés à laquelle a conduit le transfert de marges d'autonomie sur les impôts nationaux : initialement décentralisés sans capacité réglementaire pour les régions, les impôts sur le patrimoine et sur les successions et les dons ont été assortis d'une capacité d'action des Communautés. Une concurrence fiscale vers le bas s'est rapidement généralisée avec dans certaines Communautés une exonération de 99 % de l'impôt sur les successions et les dons entre parents et enfants voire 100 % de l'impôt sur le patrimoine, ce qui contrevient au rôle du Parlement national de décider de l'existence d'un impôt. Il apparaît aujourd'hui nécessaire de recentraliser la capacité fiscale dans l'imposition du patrimoine ou de réglementer des minimums applicables sur l'ensemble du territoire.

b) Des taux additionnels à la fiscalité nationale partagée : un risque de complexité

Plusieurs pays permettent aux collectivités locales d'adopter des taux additionnels à la fiscalité nationale, en encadrant cette faculté :

- Aux Pays-Bas, la seule forme de fiscalité partagée entre l'État et les collectivités locales est la taxe sur les véhicules à moteur (*motorrijtuigenbelasting*, MRB), les provinces étant libres de déterminer des « centimes additionnels » au tarif de base fixé en 1995 par l'État, dans la limite d'un plafond. Si ce plafond fixé par l'État s'élève à 118,3 % en 2022, il n'est atteint dans aucune des 12 provinces avec un taux moyen appliqué de 83,6 %. Les recettes sont relativement stables autour de 6,0 Md€ en 2022, dont 4,2 Md€ pour l'État et 1,7 Md€ pour les provinces ;
- En Italie, les régions et communes peuvent appliquer des taux additionnels à l'impôt sur le revenu avec une modulation encadrée par la loi : le taux additionnel de base défini par décret peut être modulé dans une fourchette de +/- 0,8 % ;
- En Belgique, les trois régions (qui constituent un échelon d'État fédéré avec les trois communautés) reçoivent une fraction de l'impôt sur le revenu perçu sur leur territoire et peuvent prélever depuis 2014 une taxe régionale supplémentaire avec des compétences fiscales portant également sur l'assiette. En outre, les communes déterminent également en toute autonomie des centimes additionnels sur l'impôt sur le revenu et la retenue à la source sur l'immobilier. À noter cependant que la taille moyenne des municipalités belges est deux fois supérieure à la moyenne au sein de l'OCDE, avec très peu de petites municipalités (sur les 589 communes, 1 % seulement comptent moins de 2 000 habitants). En outre, cette situation a conduit certaines régions à définir des pactes fiscaux pour encadrer les évolutions de taux de manière contractualisée avec les municipalités. La nécessité de simplifier une fiscalité jugée trop complexe est par ailleurs largement partagée en Belgique.

¹⁰⁶ Alain Cuenca, *le fédéralisme financier en Espagne après 40 ans d'expérience*, Revue française des finances publiques n°157, février 2022.

¹⁰⁷ Indicateur de nécessité de dépenses composé de la population protégée en santé (38 %), des 0-16 ans (20,5%) et des plus de 65 ans (8,5 %) en plus de variables sur la population (30 %), la superficie (1,8 %), la dispersion (0,6 %) et l'insularité (0,6 %). Il est utilisé pour la péréquation horizontale opérée par le fonds de garantie des services publics essentiels alimenté par les 15 Communautés à hauteur de 75 % de leur capacité fiscale et une contribution relativement faible de l'État.

Les taux additionnels en Belgique : de forts écarts entre les communes

Les communes belges peuvent décider en toute autonomie du taux de leur taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (Add IPP) et des centimes additionnels au précompte immobilier (PrI). L'autonomie fiscale des communes a entraîné des choix très différents en matière de taux : en 2017, les taux d'Add IPP ont varié entre 0 et 9 %, la médiane étant de 7,7 %. Les taux de PrI ont oscillé entre 15 et 56,25 %, la médiane étant de 32,5 %. Au-delà de facteurs socio-économiques, certains pouvoirs locaux imitent la politique d'autres pouvoirs locaux parce que, en l'absence d'informations complémentaires ou meilleures, les électeurs locaux se fondent sur les résultats obtenus dans les communes voisines pour évaluer la politique de leur administration. L'existence d'une « concurrence par comparaison » implique généralement une efficacité accrue de la politique puisque les électeurs utilisent également des informations sur les communes voisines pour évaluer leurs politiciens, accroissant ainsi la responsabilité de ces derniers.

En France, un système de taux additionnels existait jusqu'à la création de la taxe d'habitation et des taxes foncières en 1973 et de la taxe professionnelle en 1975. Le pouvoir de modulation des taux de TICPE, applicable depuis 2007, a été supprimé en 2017 et les régions ne conservent qu'une faculté de majoration instaurée depuis 2011 dans la limite d'un plafond uniforme. Les recettes fiscales issues de cette majoration sont affectées au financement de grands projets d'infrastructure de transport durable (mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement ») ou à l'amélioration du réseau de transports urbains en Ile-de-France, avec une majoration supplémentaire applicable depuis le 1^{er} janvier 2017 dans cette région : la plupart des régions ont appliqué la modulation maximale¹⁰⁸ et force est de constater que ce pouvoir d'adaptation des régions représente un poids relativement faible dans leurs ressources (moins de 2 %).

Des taux additionnels ne pourraient concerner la TVA (cadre partagé communautaire). Ils pourraient être envisagés sur certains impôts nationaux en lien avec les compétences exercées par les collectivités locales afin de donner un levier d'action supplémentaire, par exemple sur l'IS au niveau des régions dans un cadre fixé par la loi ou pour mettre en place un impôt résidentiel avec un taux additionnel à l'IR qui pourrait être décidé au niveau de la commune dans une fourchette autorisée par la loi, sur le modèle de ce qui existe en Belgique ou Italie (voir partie I). Compte tenu du nombre important de communes en France par rapport aux pays qui pratiquent ce système, le coût de gestion de cet impôt additionnel sur le revenu serait cependant élevé et impliquerait de moduler le taux de prélèvement à la source communiqué par l'administration fiscale aux collecteurs (entreprises, organismes sociaux) en fonction du lieu de résidence.

3 - Un partage des recettes fiscales nationales à privilégier pour les échelons supra-communaux

Dans ce scénario de partage du produit des impôts nationaux, la concertation entre l'État et les collectivités locales devrait porter sur les impôts à partager - un seul impôt ou un panier de recettes - et les critères de répartition : la recette collectée dans le territoire de la collectivité ou une répartition en fonction de critères de charges des collectivités. Trois modalités sont ici

¹⁰⁸ Seule la région Auvergne-Rhône-Alpes applique depuis le 1^{er} janvier 2019 une modulation de 20 % inférieure au taux maximal.

examinées : le partage d'un seul impôt sur la base de la collecte locale (a), le partage d'un panier d'impôts (b) et le partage de plusieurs impôts répartis en tenant compte des caractéristiques socio-économiques des territoires qui paraît le plus adapté au système français (c).

a) Un partage d'impôt national avec une assiette territorialisée

Une première option serait de partager un grand impôt, comme l'impôt sur le revenu en Suède, en fonction des recettes collectées sur chaque territoire. Elle permet ainsi aux collectivités d'avoir un retour en termes de recettes de leur politique d'incitation au développement de l'activité locale. Ce dispositif rend cependant les collectivités plus sensibles aux variations conjoncturelles qu'un panier d'impôts partagés permettant de compenser ou de lisser les variations. La répartition selon l'assiette collectée suppose en outre que le territoire, échelon de répartition, soit suffisamment important et qu'il y ait peu d'écarts de richesses à corriger avec le système de péréquation, comme le montre l'exemple de la Suède.

Une forte péréquation en Suède pour accompagner le financement des collectivités par l'impôt sur le revenu

La Suède est l'un des pays de l'OCDE qui a la plus forte part de dépenses publiques locales (48,4 % des ressources publiques en 2016), derrière le Danemark (66,1 %). Plus de la moitié des recettes locales viennent de la fiscalité (contre 44,6 % dans la moyenne de l'OCDE en 2016). L'impôt sur le revenu représente l'essentiel des recettes fiscales locales (97,3 %) : les comtés et les communes en fixent librement le taux alors que l'État central en définit et contrôle l'assiette. Le taux moyen appliqué par les collectivités est de 32,24 % (dont environ 21 % pour la commune et 11 % pour la région) et l'État prélève une part supplémentaire de 20 % sur les plus hauts revenus, au-delà d'un seuil de 52 000 € par an. Les taux des collectivités locale varient de 29 à 35 % et ce sont les collectivités aux ressources financières les plus faibles, dans le nord du pays, qui sont contraintes d'appliquer les taux les plus élevés. L'impôt foncier est en revanche un impôt national dont le taux et l'assiette sont fixés par l'État et dont une part est affectée aux collectivités locales (2,7 % de leurs ressources fiscales et 1,5 % de l'ensemble de leurs ressources).

Le financement fondé sur l'impôt sur le revenu s'accompagne en Suède d'un très fort système de péréquation par des dotations de l'État compte tenu des écarts de richesse entre territoires, ce dispositif ayant été réformé pour privilégier des dotations de l'État non fléchées. Le système de péréquation, à la fois horizontal et vertical, prend en compte les différences de potentiel fiscal mais aussi de coût des services publics : les dotations de l'État, qui représentent un peu plus de 30 % des ressources locales, sont composées à 85 % de la dotation générale de péréquation qui vise à corriger les écarts de revenu, 9 % les écarts de coûts et 3 % portent sur des ajustements structurels. Une dotation de transition a également été créée pour lisser les effets dans le temps de la réforme de 2014. Enfin une dotation vient équilibrer les écarts résiduels restant entre les charges estimées des collectivités et les dotations spécifiques qu'elles reçoivent. Le dispositif de péréquation parvient à corriger l'essentiel des écarts dans un pays déjà fortement homogène : parmi les 290 communes, seules trois avaient en 2015 une dotation globale qui représentait plus de 30 % de leurs ressources.

En France, les systèmes d'information ne permettent pas de répartir la TVA collectée par territoire ni la CSG. Une territorialisation des impôts nationaux pourrait en revanche être utilisée pour l'affectation d'un part d'IR mais elle conduirait à de forts écarts, particulièrement au niveau des communes. Elle pourrait également être retenue sur le territoire plus large des régions pour l'affectation d'une part d'IS, mais supposerait de tenir compte de la forte concentration des sièges sociaux en Île-de-France.

b) Un partage d'un panier d'impôts nationaux

L'intérêt du partage de plusieurs impôts nationaux, notamment pratiqué en Allemagne, est de lisser les éventuelles variations sur un panier de recettes, permettant plus de prévisibilité. Dans ce système, les collectivités n'ont pas d'action sur le taux ni l'assiette de l'impôt mais sont en revanche associées à la fixation des quotités transférées et des paramètres de répartition. La répartition est essentiellement fondée sur la population, en ajustant les indicateurs en fonction des compétences des collectivités, ce qui permet de traiter à la source les éventuels écarts de richesse. Une part des recettes peut être réservée à la péréquation (par exemple un quart de la TVA est affectée aux *Länder* en Allemagne). Une autre solution serait d'y affecter la dynamique des recettes.

La péréquation en Allemagne par la répartition des impôts nationaux

Selon l'article 106 de la Constitution, « *les besoins financiers de la Fédération et des Länder doivent être ajustés entre eux de telle sorte qu'une juste péréquation soit obtenue, qu'une surimposition des contribuables soit évitée et que l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral soit sauvegardée* ». Le système allemand articule de manière structurée les différents types de péréquation en se fondant d'abord sur la répartition des impôts nationaux et ne faisant jouer qu'un rôle subsidiaire à la péréquation assurée par l'État après la péréquation assurée entre Länder par la répartition d'une part de la TVA : la répartition verticale de l'impôt sur le revenu, sur les sociétés et la TVA est complétée par une répartition horizontale de ces impôts entre Länder ; la péréquation horizontale (*Länderfinanzausgleich*), reposant sur la solidarité, n'intervient qu'ensuite puis, *in fine*, le Bund intervient par le biais de dotations compensatoires. La Cour constitutionnelle estime « *qu'une aide financière de péréquation aux Länder ne peut être versée que s'ils se sont efforcés d'augmenter leurs recettes et de diminuer leurs dépenses* »¹⁰⁹. La Cour constitutionnelle fédérale a précisé que la péréquation verticale est subsidiaire et qu'elle n'a vocation à exister qu'après la mise en œuvre de la péréquation horizontale¹¹⁰.

Des cibles de péréquation avec des objectifs de réduction d'inégalités à atteindre ont été définis : ainsi, les *Länder* dont la capacité fiscale par personne est inférieure à la moyenne pour les autres impôts se voient rembourser 95 % des montants qui leur manquent jusqu'à 97 % de la capacité fiscale moyenne¹¹¹. La Cour constitutionnelle allemande veille à ce qu'un équilibre approprié entre autonomie et solidarité soit atteint. Dans une décision de 1986, elle a d'ailleurs imposé au législateur l'adoption de nouvelles règles en matière de partage de la recette fiscale¹¹².

Une réforme de la péréquation entrée en vigueur en 2020 a consolidé les étapes de répartition des impôts nationaux et de péréquation entre *Länder* en un mécanisme de « rééquilibrage des capacités budgétaires » (en prenant notamment davantage en compte la situation budgétaire des communes) et ajusté les transferts complémentaires du *Bund* pour combler 80 % de l'écart restant (au lieu de 77,5 %) à la capacité budgétaire moyenne des *Länder*. En 2020, le *Bund* a touché 43,0 % des recettes de la TVA, les *Länder* 52,9 % et les communes 4,1 %. La somme de rééquilibrage totalise 14,8 Md€, soit 3,6 Md€ de plus qu'en 2019. Les transferts complémentaires du *Bund* totalisaient 6,6 Md€ pour le rééquilibrage des capacités budgétaires, 8,9 Md€ avec la prise en compte des « transferts exceptionnels ».

¹⁰⁹ Fromont M., *Jurisprudence constitutionnelle de la RFA*, RDP 2007, p. 1682.

¹¹⁰ BverfG, vol. 72, 330, 403 ; 86, 148, 261.

¹¹¹ Mathieu Houser, *L'égalité financière entre collectivités territoriales*, Revue du droit public, mai 2021, p. 835.

¹¹² C. const. allemande, 2e ch., 24 juin 1986, 2 BvF 1, 5, 6/83, 1/84 et 1, 2/85.

c) Un panier d'impôts et une répartition en fonction de critères de charges

Au vu des expériences étrangères et des caractéristiques des collectivités locales en France, le partage d'un panier de recettes fiscales nationales – plutôt qu'un seul impôt – paraît à privilégier, avec une répartition qui tienne compte des besoins des collectivités pour atténuer les écarts de richesse, des missions des collectivités et des charges à financer, et non de la localisation de l'assiette. Ainsi la péréquation pourrait être recentrée sur la réduction des inégalités résiduelles. Ces critères de répartition, qui devraient faire l'objet d'une concertation avec les collectivités, sont d'autant plus importants que, dans l'option de renforcement des impôts nationaux allant jusqu'à plus de 40 % des ressources des collectivités, les dotations de l'État seraient supprimées, y compris celles permettant de réduire les inégalités. L'analyse des critères de répartition des impôts nationaux partagés chez nos voisins européens (présentée en annexe n° 3) montre la prise en compte des caractéristiques socio-économiques dans un objectif de réduction des inégalités entre territoires.

Il est en outre possible de prévoir des mécanismes incitatifs pour que l'action publique locale se traduise par un effet sur ces recettes de fiscalité partagée. Ainsi pourrait être examinée la possibilité de prendre en compte le nombre d'entreprises nouvellement installées ou créées dans un territoire pour la répartition de l'IS ou de la TVA, ou d'autres critères rendant compte de l'évolution de l'activité économique accompagnée par les collectivités locales¹¹³.

Une adéquation entre le type de missions et la nature des recettes pourrait être recherchée mais sans perdre l'objectif de lisibilité qui doit éviter de multiplier les affectataires pour un même impôt. Les collectivités qui ont des compétences économiques pourraient être davantage financées par la TVA et l'IS. Les régions pourraient ainsi bénéficier d'une part stable de TVA et de TICPE par rapport à la situation actuelle complétée par une part d'IS et n'auraient plus de fiscalité locale (transfert à l'État des IFER et taxe d'immatriculation) ni de dotation de compensation de l'État (FNGIR...). Les départements n'auraient plus de recettes locales (suppression de la CVAE et des IFER) ni de dotation de l'État mais auraient un panier d'impôts nationaux permettant de leur assurer une dynamique des recettes et une répartition en fonction de critères de charges. La part de TVA et de TICPE serait ainsi augmentée ainsi que les DMTO, considérés comme un impôt national complétant la TSCA actuelle. Dans ce panier de recettes nationales, la TICPE pourrait être remplacée par un autre impôt national comme l'IR s'il était souhaité faire plus de lien avec la compétence sociale des départements.

Le bloc communal bénéficierait d'une fraction plus importante de TVA en contrepartie d'une suppression des compensations par dotations de l'État, des petites taxes et d'une partie de la fiscalité économique (CVAE, IFER). Il apparaît en revanche important de conserver les autres taxes locales existantes au niveau des communes pour garder un lien de proximité et difficile de supprimer toute dotation globale de fonctionnement aux communes. Le scénario de partage de la fiscalité nationale devrait donc privilégier l'affectation d'une part croissante d'impôts nationaux aux EPCI, ce qui permettrait par ailleurs d'avoir un échelon de répartition des impôts nationaux plus large, facilitant la définition de critères.

¹¹³ La valeur ajoutée créée, le nombre de salariés combiné éventuellement à la valeur locative des locaux professionnels comme dans les indicateurs de répartition de la CVAE.

La part de fiscalité nationale représenterait alors un peu plus de 40 % des ressources de l'ensemble des collectivités locales.

Ce scénario impliquerait de s'éloigner du système actuel en France où les fractions d'impôts nationaux sont liées en montant à la ressource qu'elles remplacent voire bénéficient d'une garantie plancher¹¹⁴. Le partage des ressources avec l'État permet aux collectivités de bénéficier de la dynamique des recettes nationales, mais doit aussi inclure un partage des risques : l'affectation d'une part des impôts nationaux n'est ainsi justifiée économiquement que si elle s'opère sans dispositif de plancher pour assurer un partage effectif des risques avec l'État. Pour limiter ceux-ci, l'important est de constituer un panier de recettes suffisamment stable ou prévisible pour les collectivités. De ce point de vue, la TVA présente l'avantage d'une ressource assise sur la composante la plus stable de l'économie, la consommation. Le partage des impôts nationaux implique également qu'il y ait des instances de concertation sur les prévisions de recettes et une solidarité entre l'État et les collectivités locales pour partager les efforts de finances publiques (cf. chapitre III). Si le partage des impôts nationaux n'implique pas un partage du pouvoir de décision avec les collectivités, l'État doit tenir compte des impacts de sa politique fiscale en cas d'évolution importante des paramètres de ces impôts partagés, notamment du fait des interactions entre les recettes qui peuvent complexifier les évaluations d'impact (par exemple entre l'IS et la fiscalité économique locale).

**

Au regard des critères définis pour évaluer les options proposées, celle du partage d'un panier d'impôts nationaux repartis selon les besoins des collectivités répondrait bien aux critères de solidarité et d'équilibre : elle réduirait à la source les écarts de richesse par la répartition des recettes nationales ; elle renforcerait la prévisibilité et l'adéquation des ressources aux dépenses sous réserve de déterminer un panier de recettes suffisamment stable et cohérent avec l'évolution prévisionnelle des charges ; elle intégrerait une participation des collectivités à la dynamique des recettes nationales.

En revanche, le critère de territorialisation, au sens de la capacité à agir sur les ressources, serait moins bien respecté, sauf à prévoir des possibilités de modulations encadrées de certains taux, la territorialisation d'une partie des recettes nationales ou un mécanisme d'intéressement au travers des critères de répartition. La définition des critères de répartition des recettes constituerait en effet un point sensible de ce scénario, impliquant une forte concertation avec les collectivités afin que les caractéristiques des territoires soient bien prises en compte. La stabilité du cadre des recettes fiscales partagées et des garanties de concertation en amont de tout changement seraient cependant de nature à renforcer les marges de manœuvre et la liberté de décision des collectivités.

¹¹⁴ Par exemple pour les EPCI, une garantie de non-baisse du montant de TVA perçue par rapport au produit perçu en 2021 a été prévue en sus de l'évolution comme le produit national de TVA. Pour les régions, la fraction de TVA attribuée en 2021 a été fixée en référence à la CVAE perçue en 2020.

C - Le renforcement de la part des dotations et subventions, une option sous contraintes

En 2021, les prélèvements sur recettes alloués sous forme de dotations et fonds de compensation aux collectivités se sont élevés à 43 Md€ ; les crédits budgétaires de la mission « *relations avec les collectivités territoriales* », alloués sous forme de dotations et subventions se sont élevés à 4,2 Md€ et les crédits budgétaires des autres ministères, alloués sous forme de subventions, à 4,4 Md€. En incluant le soutien à l'investissement, le total des dotations et subventions atteint 70,1 Md€ et représente 26 % des recettes des collectivités.

L'option consistant à renforcer le financement des collectivités locales par des dotations¹¹⁵ est encadrée par les règles de niveau constitutionnel et organique sur l'autonomie financière. Les collectivités sont toutefois aujourd'hui loin du seuil maximum de financement par dotation fixé par la loi organique.

Paradoxalement, alors que la France est nettement en dessous de la moyenne constatée dans les pays de l'Union européenne pour la part des dotations (31,3 % par rapport à 44,1 %) et privilégie très majoritairement des dotations libres d'emploi, cette option de financement est largement rejetée par les représentants des collectivités qui craignent de voir les dotations de l'État réduites chaque année.

1 - Un financement intégral par des dotations impossible juridiquement

a) Un financement par dotations possible jusqu'à un maximum de 40 %

Le principal avantage d'un financement reposant intégralement sur des dotations, d'ordre technique, est de permettre un financement des collectivités indépendamment de toutes ressources fiscales en fonction de leurs besoins ; dans ce cas un dispositif de péréquation n'est pas nécessaire. Le financement, de nature budgétaire, peut être alloué en une seule enveloppe ou plusieurs (par exemple en distinguant fonctionnement et investissement) elles-mêmes réparties sur la base d'un nombre de critères en théorie illimité. En réalité, la définition du volume des ressources allouées et des critères de répartition peut aboutir à un système relativement complexe (voir *infra*). Le scénario d'un financement intégral par dotation n'est cependant proposé par aucune des parties prenantes au débat. Dans les pays où la dotation est l'outil de financement majoritaire, elle ne dépasse pas 90 % et la moyenne OCDE se situe à environ 50 %. Il est donc plus réaliste de retenir des seuils intermédiaires.

L'hypothèse d'un financement par 100 % de dotations¹¹⁶ est de plus contraire à l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* ». Les ressources propres telles que définies par la LO de 2004 sont « *le produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer*

¹¹⁵ Les dotations correspondent à un prélèvement sur recettes (PSR) au profit des collectivités, tandis que les subventions sont des crédits inscrits sur des missions budgétaires ministérielles.

¹¹⁶ Hors recettes tarifaires et redevances.

l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ». Les dotations, même libres d'emploi, n'y figurent donc pas.

Une option, à règle organique inchangée, consisterait à atteindre le niveau de plafonnement actuellement autorisé par la LO de 2004¹¹⁷. Cela reviendrait à augmenter les dotations de 14,9 Md€ pour le bloc communal, de 11,1 Md€ pour les départements et de 11,7 Md€ pour les régions¹¹⁸. Le niveau total de dotations, participations et subventions atteindrait alors 107,6 Md€ - dont 57,8 Md€ pour le bloc communal, 28,6 Md€ pour les départements et 21,2 Md€ pour les régions.

b) Des modalités d'évolution et de répartition des dotations à redéfinir

Une fois définie la part des dotations dans les ressources des collectivités, deux sujets majeurs restent à définir :

- le volume des dotations, qui seraient allouées à l'occasion d'un projet de loi de finances, le cas échéant en s'appuyant sur des hypothèses d'évolution définies dans une LPFP (voire dans une loi de nature organique) ;
- les critères de répartition par collectivité, qui peuvent comme aujourd'hui être inscrits au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT) et modifiés par une loi de finances ou par voie réglementaire. Une révision des critères actuels de répartition des dotations, notamment de la dotation globale de fonctionnement, apparaît nécessaire (cf. infra).

Concernant la dynamique d'évolution, plusieurs possibilités existent : dans une logique de recettes, il est possible de corréler l'évolution des dotations à un panier de recettes fiscales ; dans une logique de dépenses, il est possible d'utiliser l'évolution d'indicateurs tels que l'inflation, ou de travailler à un tendanciel de dépense partagé. Les expériences internationales comparables montrent qu'un équilibre entre la dynamique d'un panier de recettes (qu'elles soient locales ou nationales) et le tendanciel des dépenses des collectivités est fréquemment recherché.

Les règles d'évolution des dotations à l'étranger

En Estonie où les collectivités sont financées à 85 % par des dotations¹¹⁹, celles-ci évoluent en partie en fonction du panier de recettes fiscales (*PIT Receipts*) auxquelles elles sont adossées et en partie en fonction de critères d'évolution des dépenses relevant des compétences locales (certaines subventions évoluent en fonction d'une cinquantaine de critères).

¹¹⁷ Les ratios d'autonomie financière sont de 60,8 % pour les communes et EPCI; 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions, ce qui permet de porter la part des dotations au maximum à 39,2 % pour le bloc communal, 41,4 % pour les départements et 58,3 % pour les régions.

¹¹⁸ Par rapport aux chiffres 2021.

¹¹⁹ OCDE, *Report World Observatory on Subnational Government*, 2019.

Au Royaume-Uni, où les dotations représentaient en 2020 56 % des recettes des collectivités¹²⁰, le « *revenue support grant* » est calculé chaque année après une revue des dépenses des collectivités, et en tenant compte des différentes ressources des collectivités.

Au Danemark où les collectivités sont financées à 59 % par des dotations, celles-ci sont calculées en fonction de l'écart entre les recettes fiscales des collectivités et une estimation de leurs dépenses. Le financement du secteur de la santé, réalisé à 75% par des dotations, est alloué en fonction d'une formule intégrant la taille de la population et des critères de dépenses objectifs.

En Italie où les dotations représentaient en 2020 57 % des recettes des collectivités, une loi de fédéralisme fiscal de 2009 a prévu que le gouvernement s'appuie à la fois sur le potentiel fiscal et sur les besoins financiers des collectivités pour déterminer des revenus « d'égalisation ».

2 - Un renforcement des dotations pertinent pour les politiques publiques partagées

a) Le besoin d'un minimum de dotations

Les dotations, comme les impôts nationaux partagés, sont une modalité efficace pour garantir aux collectivités le financement d'une dotation de fonctionnement et d'investissement minimum, calculée sur la base de critères de ressources et de charges.

Les dotations se prêtent naturellement à un financement à l'euro/l'euro des charges obligatoires, notamment les prestations sociales dont les critères sont fixés par la loi comme le RSA dans le cas des départements. Un financement budgétaire peut s'adapter à la diversité des besoins locaux et intégrer des mécanismes d'incitation.

Par ailleurs, plusieurs dispositifs peuvent plus naturellement être financés par le biais de dotations :

- le soutien de l'État en période de crise, si aucun mécanisme d'auto-assurance ou de solidarité au sein d'un bloc de collectivités n'est suffisant pour contrer ce type d'événement exceptionnel ;
- la péréquation verticale, si celle-ci est maintenue ;
- la transition pour l'évolution des modalités de financement des collectivités, dans le cas des deux options polaires précédentes fondées sur des recettes fiscales, qui peut s'étaler sur 5 à 10 ans.

b) Un outil efficace pour faire converger les priorités de l'État et des collectivités

Les dotations constituent également des instruments bien adaptés pour faire converger État et collectivités sur des priorités communes notamment en matière d'investissement. La pratique des dotations fléchées existe dans de nombreux pays, par exemple en Italie et au Danemark, où elles sont fléchées sur la santé et la protection sociale. Parmi les pays de l'OCDE, la France se distingue par le haut niveau de dotations libres d'emplois (supérieur à 80 % selon les données transmises par la France à Eurostat).

¹²⁰ Les données 2020 proviennent des réponses du service économique régional au questionnaire de la Cour.

En 2022, le montant des dotations allouées sur la base de critères s'élève à près de 2 Md€ pour les dotations de soutien à l'investissement (DSIL, DETR, DPV et DSID), auxquelles on peut ajouter les 5,4 Md€ de subventions ministérielles, qui obéissent au même objectif. Ces subventions sont attribuées par une dizaine de ministères, pour financer des dispositifs tels que les pactes régionaux d'investissement dans les compétences (1,7 Md€), l'électrification rurale (360 M€) ou encore la prime d'activité et les dispositifs de lutte contre la pauvreté (458 M€). Elles n'intègrent pas les programmes alloués sur projet, notamment les investissements d'avenir, qui font l'objet d'un suivi dans une mission budgétaire dédiée¹²¹ et servent à abonder des dispositifs partagés avec les collectivités, et non leur budget directement.

Ces dispositifs ont aujourd'hui une portée limitée (de l'ordre de 3 % des recettes des collectivités) et se veulent incitatifs et non pas obligatoires, notamment pour orienter les dépenses des collectivités en faveur de priorités telles que la transition énergétique ou le rapprochement de certains niveaux de collectivités. Dans un scénario augmentant la part des dotations, une partie de cette hausse pourrait permettre, tout en conservant une part majoritaire de dotations libre d'emploi, d'assurer une convergence des priorités entre l'État et les collectivités notamment en matière d'investissement et de transition écologique. À l'instar des discussions menées pour les CPER, l'utilisation de ces crédits pourraient s'appuyer sur un dialogue sur les objectifs et une contractualisation pluriannuels, de préférence à une répartition sur appels à projet.

*
**

L'option d'un renforcement des dotations apparaît plus contrainte juridiquement que les deux autres options car la loi organique de 2004 ne permet pas d'aller au-delà d'une part de 40 % environ des recettes des collectivités locales. Sous cette contrainte, elle répondrait bien aux critères de solidarité et d'équilibre, à la condition qu'une gouvernance solide soit mise en place pour veiller au respect de la lisibilité et prévisibilité de l'évolution de ces ressources, en s'appuyant sur une discussion partagée entre l'exécutif et les collectivités, au Parlement et dans des instances dédiées (voir chapitre III).

Le respect du critère de territorialisation et de capacité d'action des collectivités sur leurs ressources dépendrait de la nature des dotations et de leur mode de calcul : il serait mieux respecté si les dotations étaient libres d'emploi et fondées sur des indicateurs liés aux caractéristiques économiques et sociale des territoires, sur lesquels les collectivités peuvent agir ; il serait en revanche moins bien satisfait si une partie des dotations était fléchée.

¹²¹ Mission Investissements d'avenir

II - Un scénario possible de réforme du financement des collectivités locales

Les options polaires, en poussant au maximum un type de ressources dans le financement des collectivités, présentent toutes des limites au regard des critères d'analyse retenus par la Cour : un risque d'accroissement des inégalités en s'appuyant principalement sur les ressources locales ; une conciliation délicate avec les besoins financiers des autres administrations publiques en cas de partage des impôts nationaux ; une trop forte dépendance aux relations financières avec l'État en cas de part plus importante des dotations.

Inversement, chaque ressource présente aussi des avantages : les impôts locaux représentent le mieux la capacité économique et sociale d'un territoire et peuvent être ajustés en fonction de la qualité de service public recherchée par les contribuables ; les impôts nationaux permettent le partage du dynamisme des recettes entre l'État et les collectivités et facilitent une répartition des ressources selon des critères objectifs de chaque territoire pour réduire à la source les inégalités ; enfin les dotations permettent un financement au plus proche des besoins réels des collectivités et peuvent aisément être ajustées en fonction des cycles conjoncturels ou pour servir d'outil de transition d'un système de financement vers un autre.

Les scénarios polaires ont également permis de faire apparaître des principes s'imposant à un système pertinent de financement des collectivités territoriales comme le besoin de spécialiser au maximum les ressources pour renforcer la lisibilité ou l'enjeu d'éviter des critères de répartition fixés selon des variables historiques qui renforceraient, à terme, les inégalités.

Répondant au souhait de la Commission des finances du Sénat de disposer de scénarios intermédiaires, la Cour a cherché, à titre illustratif, à établir un scénario de réforme possible parmi ceux envisageables, en recherchant le meilleur équilibre possible, variable selon les niveaux de collectivités, entre les objectifs d'autonomie et d'une plus grande maîtrise locale des recettes d'une part, de solidarité et la réduction des inégalités territoriales d'autre part. La conciliation de ces deux objectifs constitutionnels est en effet apparue la plus complexe, impliquant des réponses différentes selon les missions des collectivités. Ce scénario prend en compte les décisions récentes et annoncées du Gouvernement de supprimer la taxe d'habitation sur les résidences principales et d'alléger les impôts de production et donc de réduire la part de la fiscalité locale dans le financement des collectivités locales. Il a vocation à favoriser la réflexion et à constituer éventuellement un cadre de référence pour d'éventuelles réformes à venir.

A - Un équilibre à trouver entre autonomie et solidarité, différent selon les niveaux de collectivités

Au vu des avantages et limites des options polaires et de l'analyse du système actuel de financement, quatre principes ont guidé la réflexion de la Cour sur un scénario possible de réforme :

- **le cadre de financement est un outil au service de la libre administration des collectivités territoriales et de la démocratie locale** : un système de financement plus lisible et stable doit permettre de faciliter l'exercice des responsabilités par les élus locaux

et contribuer au renforcement du lien entre le citoyen et le politique, notamment par une compréhension accrue des équilibres financiers locaux par les citoyens ;

- **la fiscalité locale, pour être réellement efficace dans son rôle de renforcement du lien entre le territoire et le contribuable, doit être recentrée au niveau communal** : dans un contexte de réduction de cette fiscalité locale, il est important d'accroître sa lisibilité en mettant fin au partage des responsabilités entre plusieurs niveaux de collectivités et le niveau communal apparaît l'échelon le plus pertinent du fait de sa proximité et de ses missions ;
- **les ressources doivent être en adéquation avec les missions exercées** : plus particulièrement, les missions sociales des départements exigent une plus grande stabilité des financements et un renforcement de la solidarité nationale, par rapport à une situation actuelle marquée par des fluctuations importantes des DMTO dans le temps et selon les territoires. Les dépenses sociales des départements de soutien du revenu des ménages et de prise en charge de l'autonomie seraient mieux garanties par une dotation évolutive et une part d'impôt sur le revenu. Le rôle des régions dans le développement économique justifierait de privilégier des ressources liées à l'activité économique en poursuivant le mouvement engagé depuis quelques années avec le partage de la fiscalité nationale. A l'inverse, la fiscalité de l'énergie ou liée aux véhicules terrestres à moteur, dont la dynamique sera impactée par la transition écologique, est un levier qui devrait être maîtrisé par l'État dans le cadre d'une politique globale appelée à évoluer au niveau national et européen : il paraît dès lors préférable de ne plus utiliser ces recettes comme financement des collectivités locales ;
- **les critères de répartition des ressources entre collectivités ne doivent plus être liés à des situations héritées du passé**, avec le risque de consolider des inégalités, **mais doivent davantage se fonder sur les besoins des territoires** : un changement de système est nécessaire pour que la répartition des impôts nationaux partagés comme des dotations tienne mieux compte des caractéristiques socio-économiques locales.

Les orientations retenues dans ce scénario visent à privilégier, selon les missions et le niveau de collectivités, un financement correspondant à l'objectif prioritaire recherché pour chaque strate :

- l'autonomie et la responsabilité seraient privilégiées pour le bloc communal qui deviendrait le principal affectataire de la fiscalité locale, pour tenir compte de la clause générale de compétence, et de la nécessité de maintenir un lien entre le contribuable local et le niveau communal ; une dotation de fonctionnement des communes permettrait également de garantir le financement d'un niveau homogène des services publics locaux sur le territoire ;
- face aux enjeux de financement de leurs compétences en matière sociale, l'objectif de solidarité serait priorisé pour les départements qui bénéficieraient d'un financement renforcé par des dotations et par le partage d'impôt national, ces ressources étant plus à même d'être modulées selon les contraintes des territoires et les besoins des populations ;
- aux régions, dont la mission principale est le développement économique et les transports, et qui recherchent davantage la visibilité sur leurs recettes pour programmer leurs actions que le renforcement du lien fiscal avec un territoire relativement vaste, il est proposé d'attribuer une part accrue de fiscalité nationale partagée incluant l'impôt sur les sociétés ;

L'analyse des options polaires a montré l'intérêt de la **fiscalité nationale** pour un financement prévisible et dynamique des collectivités à l'échelon supra-communal ; c'est également le type de ressources qui peut être le plus facilement ajusté en fonction des compétences transférées. Le partage des impôts nationaux serait accru avec une progression de la part de TVA affectée aux collectivités (24 %) par rapport à l'existant (20 %) et avec

également un partage de 12 % des recettes de l'IS d'une part et de 10 % de l'IR d'autre part. Il paraît en effet pertinent de ne pas faire reposer le partage de la fiscalité nationale seulement sur la TVA, au risque de priver l'État d'une recette importante déjà partagée avec la protection sociale mais également d'associer les collectivités locales à des impôts nationaux cohérents avec leurs missions. Ainsi, l'IS serait partagé avec les régions compétentes en matière de développement économique et l'IR avec les départements pour contribuer au financement de leurs missions sociales et de soutien du revenu des ménages.

La fiscalité relative à l'énergie attribuée en totalité ou partie aux collectivités (TICPE, TCFE, taxe sur l'immatriculation des véhicules) serait réaffectée à l'État pour ne pas interférer avec l'élaboration d'une stratégie nationale écologique, s'intégrant dans un cadre européen : si cette fiscalité doit être utilisée à des fins de modification des comportements (logique des taxes pigouviennes), il apparaît en effet préférable de la distinguer d'une approche de financement des collectivités. L'Union européenne travaillant à des propositions de recettes en faveur de l'environnement (taxe carbone aux frontières) qui pourraient nécessiter des ajustements de fiscalité nationale, il paraît en outre pertinent de laisser la maîtrise de cette fiscalité à l'État.

Pour leur part, les DMTO seraient transformés en un impôt national partagé, reversé aux collectivités locales en fonction de critères de répartition prenant en compte leurs besoins et non plus le lieu des transactions immobilières : leur volatilité (forte hausse en 2021 mais chute quasiment deux fois plus importante en 2009) et leur forte dispersion sur le territoire en font une recette peu adaptée aux collectivités ayant besoin de visibilité sur leurs recettes. Si les départements ont renforcé en 2021 la péréquation et mis en place un dispositif de mise en réserve des excédents, ces mécanismes ne permettent pas de corriger l'ampleur des disparités de ressources¹²² ni de faire face à des fluctuations fortes au niveau local. La « nationalisation » des DMTO permettrait aux collectivités de continuer à bénéficier de la dynamique globale de la recette mais en corrigeant les effets de concentration sur certains territoires ; les mécanismes de résilience mis en place pour les départements pourraient être conservés et consolidés au niveau national pour le bloc communal.

Dans ce scénario, la part de la fiscalité nationale partagée passerait ainsi de 21 % à 31 % des recettes des collectivités locales. Elle serait principalement répartie entre les collectivités en fonction de critères liés aux caractéristiques sociales et économiques et aux besoins (population, ressources...) et non en fonction de la recette collectée localement.

La **fiscalité locale**, dont le montant s'est réduit du fait la suppression de la taxe d'habitation et de la réduction des impôts de production serait recentrée sur le bloc communal, dont l'autonomie fiscale se verrait renforcée, en phase avec sa mission de gestion d'un service public local de proximité. Si globalement la part de la fiscalité locale baissait, notamment du fait de la transformation des DMTO en impôt national partagé, elle progresserait dans les ressources du bloc communal. La Cour, qui avait envisagé d'affecter l'intégralité de la CVAE au bloc communal, et plus particulièrement aux EPCI compte tenu de leur mission de développement économique, a intégré ici la suppression de la CVAE annoncée par le Gouvernement de suppression avec l'hypothèse d'une compensation par le biais de la TVA.

¹²² La péréquation porte sur 1,6 Md€ de ressources soit moins de 10 % des recettes alors que le produit perçu par habitant varie dans un rapport de 1 à 7 selon les départements, hors Paris.

Les **dotations de l'État** versées sous la forme d'un PSR augmenteraient de 27 à 32 Md€, et seraient rationalisées autour de trois objectifs principaux : le financement de la transition d'un système de financement à l'autre (régions), le financement d'un socle de services (dotation de fonctionnement du bloc communal) et le renforcement de la solidarité nationale pour les dépenses d'action sociale des départements (dotation nationale d'action sociale).

Le scénario intègre un objectif de simplification et de lisibilité en supprimant les compensations de fiscalité ancienne (FNGIR, DC RTP...), ces dotations pouvant être progressivement éteintes selon un calendrier et des modalités permettant d'assurer les transitions sans à-coups.

Hypothèses de travail retenues par la Cour

Afin de proposer un scénario intermédiaire pour chacune des strates de collectivités, la Cour a retenu la méthode de travail suivante :

- pour proposer une nouvelle architecture financière, les données 2021 ont été retenues comme année de référence, puisque ce sont les dernières données financières stabilisées disponibles. La « proposition » qui est étayée ci-dessous est comparée à l'année 2021 sans changement, pour s'assurer que les équilibres budgétaires et financiers des collectivités ne sont pas modifiés par rapport à la situation connue. Le scénario intègre la contrainte de stabilité des ressources à la fois pour l'État et pour chacun des niveaux de collectivités, la réforme n'entraînant ni gain ni perte sauf pour la suppression de la CVAE annoncée par le Gouvernement et dont le coût est supporté par l'État ;
- pour déterminer les nouvelles ressources devant être affectées aux collectivités, la Cour a stabilisé un certain nombre de ressources existantes (recettes de services, transferts entre collectivités, participations et subventions), puis procédé aux évolutions de ressources telles que présentées ci-dessus ;
- un ratio « recettes hors dotation / recettes totales » a enfin été appliqué pour s'assurer que l'autonomie financière telle que définie par la loi organique de 2004 était respectée, même si le ratio exact, dont la définition est de niveau organique, ne peut être calculé qu'*ex post*.

Le scénario proposé permet d'assurer une neutralité pour chaque niveau de collectivités et pour l'État. L'État partage une part d'IS et une part d'IR, et une part plus importante de la TVA (en cohérence avec le projet du Gouvernement de recourir à la TVA pour compenser la suppression de la CVAE). Il reprend les recettes liées à l'énergie (TICPE, TCFE) ainsi que la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules.

L'architecture du financement des collectivités issue de la réforme proposée est décrite dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 6 : proposition de nouvelle architecture
pour le financement des collectivités locales**

<i>Recettes des collectivités locales avant réforme</i>	<i>Rappel situation 2021 (Md€)</i>	Proposition (Md€)	Recettes des collectivités locales après réforme
<i>impôts locaux</i>	90,1	57,4	impôts locaux
TFPB, TFPNB, IFER, TASCOT, CVAE, CFE, TEOM	65,9	57,4	TFPB, TFPNB, IFER, TASCOT, CFE, TEOM (et suppression CVAE)
DMTO	19,6		nationalisés pour être affectés au bloc communal
dont autres	4,7	0,0	certificats d'immatriculation, fiscalité de l'électricité et compensations de fiscalité "morte" transférés à l'État
<i>impôts nationaux affectés aux collectivités</i>	56,6	84,1	impôts nationaux affectés aux collectivités
dont 20% TVA	37,4	43,5	24 % TVA
dont TSCA	8,2	8,2	sans changement
dont TICPE	11,0	0,0	TICPE transférée à l'État
		20,0	DMTO nationalisés et affectés au bloc communal
		8,2	10 % IRPP
		4,2	12 % d' IS
<i>PSR en faveur des collectivités</i>	27,0	32,2	PSR en faveur des collectivités
PSR du bloc communal	18,6	10,1	dotation de fonctionnement des communes
PSR des départements	8,3	20,4	dotation nationale d'action sociale des départements
PSR des régions		1,7	dotation de transition des régions
<i>Autres ressources de fonctionnement (subventions, participations, redevances)</i>	58,0	58,0	Autres ressources de fonctionnement (subventions, participations, redevances)
<i>Ressources d'investissement (FCTVA, Participations, Autres ressources)</i>	24,5	24,5	Ressources d'investissement (FCTVA, Participations, Autres ressources)
<i>Emprunt</i>	18,0	18,0	Emprunt
total	274,2	274,2	total

<i>Recettes totales des collectivités</i>	<i>Avant</i>	<i>Après</i>
dont impôts locaux	33%	21%
dont impôts nationaux	21%	31%
dont autres ressources locales	40%	42%
dont emprunt	7%	7%

Source : Cour des comptes. Les montants retenus pour les recettes mentionnées sont ceux de 2021, car ils sont stabilisés, même si la réforme a bien vocation à être menée au mieux à partir de 2023

La Cour n'a pas intégré dans ce scénario d'hypothèse sur la participation des collectivités au redressement des finances publiques, celle-ci devant être définie dans le cadre de la prochaine loi de programmation des finances publiques.

L'impact pour l'État l'année de la réforme est retracé dans le tableau ci-dessous : comme pour chaque niveau de collectivités, le scénario est neutre pour les recettes de l'État, qui supporte cependant le coût de la suppression de la CVAE annoncée par le Gouvernement.

Tableau n° 7 : impact du scénario proposé pour l'État

<i>Recettes de l'Etat avant réforme</i>	<i>Rappel situation 2021 (Md€)</i>	<i>Proposition (Md€)</i>	<i>Recettes de l'État après réforme</i>
Impôts sur la consommation	113,8	122,5	
dont TVA	95,5	89,4	24% de TVA aux collectivités
dont TICPE	18,3	29,3	TICPE transférée à l'État
dont TCFE	0,0	1,6	Fiscalité de l'électricité transférée à l'État
dont taxe sur les certificats d'immatriculation	0,0	2,2	Taxe sur les certificats d'immatriculation transférée à l'État
Impôts sur les revenus	125,0	112,6	
dont IR	78,7	70,5	10 % IRPP aux départements
dont IS	46,3	42,1	12 % d'IS aux régions
Impôts sur la propriété et le capital	21,0	20,6	
dont DMTO (prélèvement État)	0,4	0,0	DMTO nationalisés et affectés au bloc communal
Retour de la fiscalité "morte"	0,0	0,2	Retour de la fiscalité "morte" à l'Etat (nette)
dont FNGIR	0,0	0,1	Suppression contribution nette FNGIR département et retour net FNGIR bloc communal
dont autre fiscalité morte	0,0	0,1	Autre fiscalité morte (compensations)
Autres ressources fiscales	56,9	56,9	Autres ressources fiscales
Ressources non fiscales	21,2	21,2	Ressources non fiscales
Total ressources (avant emprunt)	337,9	334,0	Total ressources (avant emprunt)
PSR versés par l'État	-27,0	-32,2	Hausse des PSR versés par l'État (départements)
Subventions d'investissement versés par l'État	-19,5	-19,5	
Total, après versement PSR	291	282	Total, après versement PSR
Total, après versement PSR	291	291	total hors suppression CVAE

Source : Cour des comptes

B - Une illustration de ce scénario intermédiaire par niveau de collectivités

1 - Le bloc communal : une autonomie financière renforcée

Le bloc communal apparaît l'échelon le plus pertinent pour bénéficier de la totalité de fiscalité locale : il conserverait ainsi la totalité des taxes foncières et assimilées, reflétant la richesse d'un territoire (TFPB, TFPNB, TASCOT, THLV), la fiscalité liée directement aux compétences exercées (TEOM, taxe Gemapi, taxe de séjour, taxe de balayage, droits de place et la taxe locale sur la publicité extérieure) ou encore les taxes liées aux externalités qui peuvent être subies localement (IFER).

La base territorialisée de ces impôts peut accroître les écarts de ressources et nécessiter une correction pour garantir l'équité territoriale : cette péréquation passerait en priorité par les critères de répartition des DMTO qui deviendraient un impôt national partagé, affecté selon des critères définis au niveau national. Les mécanismes déjà mis en œuvre par l'échelon départemental (fonds de péréquation et fonds de réserve) pourraient être conservés au niveau national, pour accroître la solidarité et la résilience du bloc communal.

Du fait du projet gouvernemental de suppression de la CVAE, le bloc communal serait affectataire de la fraction de TVA correspondant à la part de CVAE qui lui est actuellement affectée (5,8 Md€).

Une nouvelle dotation unique, appelée « dotation de fonctionnement des communes », de 10,1 Md€, serait créée et prendrait la forme d'un PSR. Elle pourrait diminuer progressivement grâce au dynamisme des recettes locales et nationales affectées au bloc communal.

Tableau n° 8 : illustration du scénario proposé pour le bloc communal

<i>Recettes du bloc communal avant réforme</i>	<i>Rappel situation 2021 (Md€)</i>	<i>Proposition (Md€)</i>	<i>Recettes du bloc communal après réforme</i>
impôts locaux	66,3	57,1	impôts locaux
dont TFPB	34,3	34,3	sans changement
dont TFPNB	1,0	1,0	
dont THLV et THRV	2,6	2,6	
dont TASCOT	0,8	0,8	
Autres (TEOM, gemapi, TS...)	9,9	9,9	
dont CFE	6,9	6,9	
dont IFER	0,7	1,6	affectation IFER des régions et départements
dont FNGIR	-0,8	0,0	suppression FNGIR
dont CVAE	5,8	0,0	suppression CVAE
dont DMTO	5,2		produit nationalisé et affecté 100% au bloc communal
impôts nationaux affectés aux collectivités	8,1	25,8	impôts nationaux affectés aux collectivités
dont TVA	8,1	5,8	compensation de la suppression de la CVAE, soit 3 % de la TVA
dont DMTO		20,0	DMTO nationalisés et affectés au bloc communal
PSR en faveur des collectivités	18,6	10,1	PSR en faveur des collectivités
Dotations État	18,6	10,1	dotation de fonctionnement des communes
Autres ressources de fonctionnement (subventions, participations, redevances)	40,6	40,6	Autres ressources de fonctionnement (subventions, participations, redevances)
Ressources d'investissement (FCTVA, Participations, Autres ressources)	16,6	16,6	Autres ressources d'investissement (FCTVA, Participations, Autres ressources)
Emprunt	11,2	11,2	Emprunt
total	161,4	161,4	total

<i>Recettes totales du bloc communal</i>	<i>Avant</i>	<i>Après</i>
dont impôts locaux	41%	35%
dont impôts nationaux	5%	16%
dont autres ressources locales	47%	42%
dont emprunt	7%	7%

Source : Cour des comptes sur la base de données DGFIP

Un des enjeux associés au financement du bloc communal concerne le rôle des EPCI comme affectataires et répartiteurs de certaines ressources. Dans ce schéma, les EPCI pourraient être affectataires des impôts « économiques » bénéficiant au bloc communal : les DMTO et les recettes déjà perçues au niveau communautaire (redevances), ainsi que la TVA. Une possibilité supplémentaire serait l'affectation des IFER au niveau intercommunal, en ouvrant un pouvoir de fixer le « forfait » pour favoriser l'implantation de tels réseaux sur un territoire – notamment en intégrant la dimension décarbonée de ces implantations. Il pourrait également être judicieux d'intégrer la taxe sur les pylônes dans les IFER. Ce système permettrait d'avoir un effet incitatif à l'implantation de ces installations sur le territoire (*via* le retour fiscal des réseaux).

L'Association des maires de France a fait valoir son opposition à ce scénario, qui conduirait à supprimer les « dernières marges de manœuvre fiscales » des départements avec la perte des DMTO, en forte hausse pendant la crise sanitaire. Pour autant, comme l'analyse de l'option polaire l'a montré, les DMTO sont à la fois très volatils d'une année à l'autre, peu prévisibles et peuvent subir une forte baisse en cas de retournement de la conjoncture. Alors que le taux de cet impôt est fixé au plafond dans tous les départements sauf trois, la Cour privilégie de confier désormais la totalité des contributions locales liées au foncier et au patrimoine immobilier au niveau du bloc communal.

Les avantages de ce scénario pour le bloc communal sont importants : il gagnerait en autonomie financière avec l'affectation de toute la fiscalité locale et une fraction de TVA. Son ratio, aujourd'hui de 70 %, atteindrait 76 % et pourrait progresser les années suivantes avec la dynamique des impôts affectés. La mission de développement économique des EPCI se verrait confortée par les recettes affectées. Le financement serait simplifié en supprimant progressivement les compensations figées. Les écarts de richesse entre communes seraient réduits en s'appuyant sur les critères de répartition des DMTO, de la TVA et de la dotation de fonctionnement des communes.

2 - Les départements : un financement accru par des dotations et des impôts nationaux partagés

En 2021, les dépenses des départements sont constituées pour près des deux tiers des aides à la personne et des frais d'hébergement (32,5 Md€)¹²³ : le département est la collectivité territoriale dont les dépenses sont les plus contraintes par les choix nationaux en matière de règles d'attribution et de montant des dispositifs d'aides et d'action sociale. En conséquence, un scénario équilibré pour l'échelon départemental devrait prendre en compte cette spécificité en s'assurant que le financement est équilibré au travers de la solidarité nationale et horizontale, fondée sur des critères de charges. Le critère d'autonomie des recettes dont le département a la maîtrise apparaîtrait en conséquence de second rang.

Ce scénario de réforme, axé sur l'équilibre des dépenses de fonctionnement des départements, reposerait en conséquence sur une part importante de recettes venant au titre de la solidarité nationale sous forme de dotations d'État : 63 % des dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement seraient ainsi garanties par une « dotation nationale d'action sociale ». Ce pourcentage pourrait être modulé de manière incitative afin de favoriser les départements qui chercheraient à limiter le coût administratif associé à la fourniture de ces aides ou à en renforcer l'efficacité (par exemple par une politique d'insertion plus active des bénéficiaires du RSA). L'État serait amené à s'engager sur la stabilité de cette dotation, par une trajectoire fixée dans la loi de programmation des finances publiques. Cette dotation nationale d'action sociale serait ainsi de 20,4 Md€ - ce qui conduit à une hausse du montant des dotations de l'État au profit des collectivités par rapport au niveau actuel.

¹²³ Les départements dépensent 19,5 Md€ au titre des aides à la personne (dont 5,9 Md€ pour l'APA, 2,2 Md€ pour la PCH, 10,2 Md€ pour le RSA) et 13,0 Md€ pour les frais de séjour d'hébergement (dont 12,4 Md€ pour les frais de séjour en établissement et service médico-social).

Les départements ne bénéficieraient plus d'impôts locaux qui seraient recentrés sur le bloc communal. Il est ainsi proposé, outre la suppression annoncée par le Gouvernement de la CVAE, de leur retirer les impôts locaux qui leur sont attribués : les IFER seraient transférés au bloc communal et les DMTO, dont le produit est extrêmement instable et inégalement réparti, seraient transférés à l'État pour être ensuite partagés avec le bloc communal.

En compensation, les départements se verraient attribuer une part accrue d'impôts nationaux partagés : ils conserveraient l'affectation de la TSCA, et bénéficieraient d'un panier d'impôts nationaux composite (TVA et IR), dont l'évolution serait celle constatée au niveau national sur ces impôts. En prenant 2021 comme référence, ce panier de recettes représenterait 37,4 Md€ dont 8,2 Md€ de TSCA et un partage entre la TVA et l'IR fonction de leur produit respectif dans les impôts d'État (21 Md€ de TVA et 8,2 Md€ d'IR). Les critères de répartition de ces recettes fiscales seraient modifiés afin de prendre en compte davantage les critères de charges et s'adapter aux situations départementales actuelles.

Ce scénario ne touche pas aux recettes d'activité, participations et compensations pour les recettes de fonctionnement, ni au FCTVA et autres recettes d'investissement. À partir de 2026, les compensations historiques (DCRTP, FNGIR) pourraient être supprimées avec un mécanisme progressif.

Tableau n° 9 : illustration du scénario proposé pour les départements

<i>Recettes des départements avant réforme</i>	<i>Rappel situation 2021 (Md€)</i>	<i>Proposition (Md€)</i>	<i>Recettes des départements après réforme</i>
impôts locaux	21,2	0,0	impôts locaux
DMTO	14,4	0,0	DMTO nationalisés et affectés au bloc communal
CVAE	3,8	0,0	suppression de la CVAE
IFER	0,3	0,0	IFER transférés au bloc communal
Autres	2,7	0,0	compensations de fiscalité "morte" transférées à l'État; suppression FNGIR
impôts nationaux affectés aux collectivités	28,2	37,4	impôts nationaux affectés aux collectivités
TVA	14,6	21,0	12 % TVA
TSCA	8,2	8,2	sans changement
IRPP	0,0	8,2	10% IRPP
TICPE	5,4	0,0	TICPE transférée à l'État
PSR en faveur des collectivités	8,3	20,4	PSR en faveur des collectivités
Dotations État	8,3	20,4	dotation nationale d'action sociale des départements
Autres ressources de fonctionnement (subventions, participations, redevances)	11,6	11,6	Autres ressources de fonctionnement (subventions, participations, redevances)
Ressources d'investissement (FCTVA, Participations, Autres ressources)	2,5	2,5	Autres ressources d'investissement (FCTVA, Participations, Autres ressources)
Emprunt	3,0	3,0	Emprunt
total	74,9	74,9	total

<i>Recettes totales des départements</i>	<i>Avant</i>	<i>Après</i>
dont impôts locaux	28%	0%
dont impôts nationaux	38%	50%
dont autres ressources locales	30%	46%
dont emprunt	4%	4%

Source : Cour des comptes sur la base de données DGFIP

Les avantages d'un tel scénario pour les départements sont nombreux : ils bénéficient d'impôts nationaux dynamiques et prévisibles que sont la TSCA, la TVA ou l'IR. En contrepartie, les départements se voient retirer les DMTO, très diversement répartis et volatils, dont la dynamique récente pourrait rapidement s'inverser. Ils transfèrent à l'État la TICPE dont l'évolution est plus aléatoire que les impôts nationaux dont ils bénéficieraient.

L'association des départements de France a fait part de sa forte opposition à la nationalisation des DMTO, souhaitant conserver un levier fiscal et rappelant le renforcement du dispositif de péréquation horizontale et de mise en réserve qu'elle a impulsé pour répondre à l'instabilité et à l'inégalité de répartition de cet impôt. Cependant, la péréquation portant sur 1,6 Md€ soit environ 10 % des droits affectés aux départements ne permet pas de supprimer la forte disparité de ces recettes et le retournement de conjoncture sur le volume des transactions immobilières, qui peut être soudain et difficilement prévisible comme l'ont montré les dernières années, fragilise les finances des départements. Considérant la nécessité de garantir le financement des dépenses des départements, et notamment les dépenses sociales fortement

contraintes par les besoins de la population et les barèmes nationaux, la Cour a donc maintenu son scénario d'évolution privilégiant la solidarité et la prévisibilité des ressources.

Ce scénario reconnaît ainsi la solidarité de l'État au regard des dépenses contraintes, tout en permettant d'inciter les départements à se saisir des outils de maîtrise de la dépense au niveau départemental (synergies et maîtrise des aides d'hébergement, incitation à développer le service public de l'insertion pour réduire le recours aux minima sociaux) : avec une dotation garantissant au moins 63 % de leurs dépenses sociales, les départements bénéficient d'une recette dynamique, fondée sur l'assiette des allocations de solidarité (RSA, PCH, APA...) et des frais d'hébergement, et suivant l'évolution de ces dépenses.

3 - Les régions : un financement par des impôts nationaux à dominante économique

Ce scénario privilégie le financement des régions par des impôts nationaux partagés. Les compétences exercées par la région en matière de développement économique plaident pour qu'un lien soit établi, dans la mesure du possible, avec une assiette fiscale reposant sur des activités économiques (IS en plus de la TVA). Les dépenses de fonctionnement des régions se verraient donc financées par un panier de recettes nationales composé de TVA et d'IS, avec une répartition globalement comparable aux poids respectifs de ces deux impôts (80/20). La part de la fiscalité nationale dans le financement des régions augmenterait, de 53 à 56 % avec une part plus importante de TVA qu'actuellement et cette nouvelle fraction d'IS. Les critères de répartition de ces recettes pourraient prendre en compte les résultats de l'action de développement économique des régions, avec notamment l'évolution du nombre d'entreprises et du nombre d'emplois.

En revanche, le besoin d'un lien fiscal entre le territoire et la collectivité régionale apparaît moins prioritaire pour ce niveau de collectivité par rapport à la dynamique et la visibilité des recettes et il est donc proposé de supprimer les impôts locaux encore affectés à la région (IFER) pour les recentrer sur le bloc communal.

Les recettes tarifaires actuelles, les subventions d'équipement et d'investissement ainsi que les participations et subventions seraient maintenues inchangées.

Une dotation de transition entre les deux systèmes de financement serait nécessaire les premières années mais elle s'éteindrait au bout de trois à quatre ans. Elle pourrait s'avérer plus importante si les critères de répartition de la TVA et de l'IS aboutissaient à de fortes redistributions entre les régions et nécessitaient l'ajout d'une péréquation verticale temporaire.

Les avantages d'un tel scénario pour les régions sont nombreux : il les fait bénéficier de la dynamique d'impôts nationaux assis sur l'activité économique, en phase avec leurs compétences et avec une bonne visibilité des ressources, alors que les recettes de TICPE et de taxe d'immatriculation des véhicules étaient plus incertaines dans les prochaines années¹²⁴. La répartition de ces recettes selon les charges permet de réduire les écarts entre les régions. La suppression des compensations héritées du passé (DCRTP, DTCE) permet de renforcer la lisibilité du financement.

¹²⁴ Pour les régions, la diminution des recettes issue de la fiscalité « cartes grises » résulte de l'exonération de taxe régionale d'immatriculation sur les véhicules dont la source d'énergie est exclusivement l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison des deux, votée en LFI pour 2020. Ces véhicules ont vu leur part de vente croître de 2 % en 2019 à 10 % en 2021.

Tableau n° 10 : illustration du scénario proposé pour les régions

<i>Recettes des régions avant réforme</i>	<i>Rappel situation 2021 (Md€)</i>	Proposition (Md€)	Recettes des régions après réforme
<i>impôts locaux</i>	2,8	0,0	impôts locaux
<i>certificats d'immatriculation</i>	2,2	0,0	certificats d'immatriculation transférés à l'État
<i>IFER</i>	0,6		IFER transférés au bloc communal
<i>impôts nationaux affectés aux collectivités</i>	19,8	20,9	impôts nationaux affectés aux collectivités
<i>dont TVA</i>	14,7	16,7	9 % de TVA
<i>dont TSCA</i>	0,0	4,2	12 % d'IS
<i>dont TICPE</i>	5,1	0,0	TICPE transférée à l'État
<i>Autres ressources de fonctionnement (dotations, subventions, participations, redevances)</i>	5,8	7,5	Autres ressources de fonctionnement (subventions, participations, redevances)
		1,7	dont PSR dotation de transition des régions
<i>Ressources d'investissement (FCTVA, Participations, Autres ressources)</i>	5,4	5,4	Autres ressources d'investissement (FCTVA, Participations, Autres ressources)
<i>Emprunt</i>	3,8	3,8	Emprunt
<i>total</i>	37,6	37,6	total

<i>Recettes totales des régions</i>	<i>Avant</i>	<i>Après</i>
<i>dont impôts locaux</i>	7%	0%
<i>dont impôts nationaux</i>	53%	56%
<i>dont autres ressources locales</i>	30%	34%
<i>dont emprunt</i>	10%	10%

Source : Cour des comptes sur la base de données DGFIP

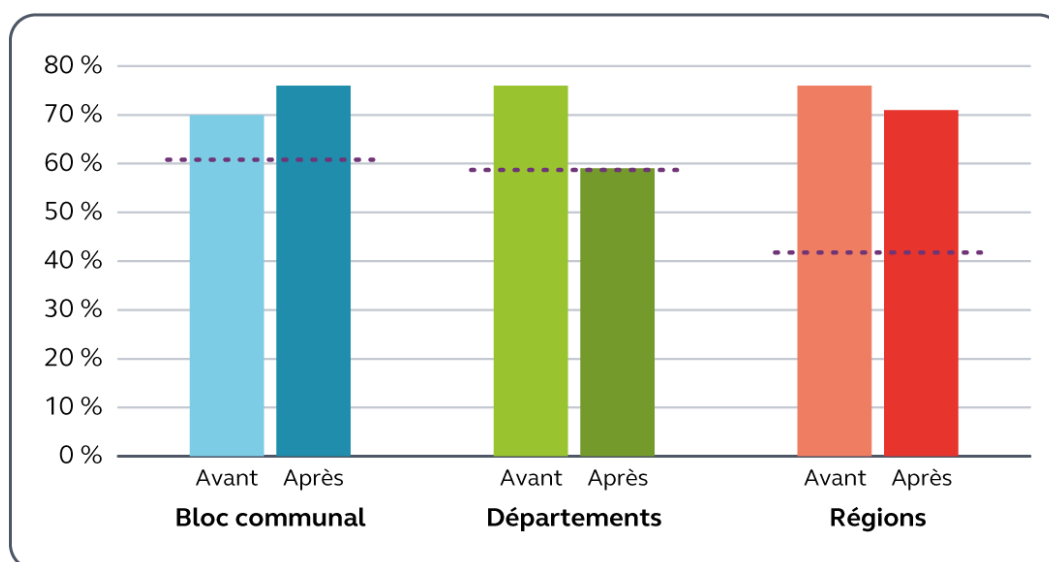
C - Une transition à organiser vers un système de financement répondant aux critères souhaités

La Cour a analysé le scénario de réforme proposé à l'aune des trois critères d'équilibre, territorialisation et solidarité. Il permettrait de répondre à l'objectif d'équilibre et de lisibilité du système en dotant les collectivités de ressources dynamiques, avec une réduction des impôts multi-affectés et une suppression des dispositifs figés hérités du passé (FNGIR, DC RTP...). Les sources principales de financement sont clarifiées par niveau de collectivités avec des impôts locaux exclusivement affectés au bloc communal, un panier d'impôts nationaux dynamiques et une dotation d'action sociale pour les départements et deux impôts nationaux partagés pour les régions. L'équilibre est également renforcé par un partage de davantage de recettes nationales plus diverses avec l'État.

La territorialisation des recettes est accrue pour le bloc communal et repose sur la détermination des critères de répartition des impôts nationaux partagés pour les départements et les régions. L'autonomie financière des collectivités, mesurée par le ratio rapportant les recettes propres (hors dotation) à l'ensemble des recettes, est globalement stable mais s'améliore fortement pour le bloc communal et reste supérieure aux planchers définis par la loi organique de 2004. Pour les départements, la baisse du ratio est liée à la mise en place de la dotation nationale d'action sociale qui permet de garantir les ressources en prenant comme référence l'assiette,

dynamique, des dépenses d'AIS et des frais d'hébergement : les départements gagnent donc en sécurité et lisibilité sur leur financement alors qu'ils n'avaient que très peu ou aucun levier d'action sur les impôts locaux dont ils bénéficiaient (notamment les DMTO).

Graphique n° 13 : part des recettes hors dotations dans les recettes totales



Source : Cour des comptes

Note de lecture : le calcul de la part des recettes hors dotations dans les recettes totales vise à approcher le calcul réalisé lors de l'année $n+2$ par la DGCL pour vérifier la conformité des ratios d'autonomie financière aux niveaux fixés dans la loi organique (rappelés ici par le trait pointillé). Ainsi, le scénario illustratif de la Cour serait conforme au cadre organique de 2004.

L'objectif de solidarité et de réduction des inégalités entre les collectivités est atteint par la mise en place de critères de répartition des impôts nationaux partagés pour tous les niveaux de collectivités. Il est en outre renforcé pour les départements avec la dotation nationale d'action sociale fondée sur les charges et pour le bloc communal par les critères de répartition de la dotation de fonctionnement permettant de compléter ceux des DMTO.

L'analyse que fait la Cour de ce scénario selon les différents niveaux de collectivités est synthétisée dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 11 : respect des critères du scénario de réforme

<i>Critères principaux</i>	Détail	Régions	Départements	Bloc communal
1. <i>Équilibre</i>	Le renforcement de la lisibilité et de la prévisibilité des financements des différents niveaux de collectivités	Meilleure (<i>moins de multi-affectataires</i>)		
	La soutenabilité des finances des collectivités locales	Bonne	Bonne	Bonne (<i>épargne nette en augmentation</i>)
	La participation des collectivités à la maîtrise des finances publiques	Bonne	Bonne	Bonne
2. <i>Territorialisation des ressources et capacité d'action des collectivités</i>	La territorialisation de l'impôt pour renforcer le lien entre le territoire et le contribuable	Non recherchée	Non recherchée	Meilleure (augmentation de la part des impôts locaux dans les recettes)
	Le degré de maîtrise des ressources par les collectivités territoriales	Identique à situation actuelle	Inférieure à situation actuelle	Identique (pas de nouvel impôt local)
3. <i>Solidarité</i>	La solidarité et la réduction des inégalités entre collectivités	Dépend des critères de répartition qui seront choisis pour le panier TVA/IS	Dépend des critères de répartition qui seront choisis pour le panier TVA/IR	Dépend des critères de répartition des DMTO et de la dotation de fonctionnement des communes.

Source : Cour des comptes

La mise en œuvre progressive de la réforme du financement des collectivités devra se faire avec une période de transition permettant de lisser dans les temps les effets de redistribution des ressources entre collectivités. Le scénario illustratif de la Cour assure en effet une neutralité des équilibres par niveau de collectivités mais les principes devront faire l'objet d'une déclinaison concertée avec les représentants des collectivités et de simulations des impacts micro par entité. Le schéma cible de financement peut ainsi être défini en prévoyant une convergence sur environ 10 ans afin d'éviter les ruptures ou ressauts forts de recettes. Alors que les réformes du financement se sont appuyées jusqu'ici sur un principe de compensation figeant les situations acquises de recettes, il paraît préférable de s'orienter vers la définition d'une cible de financement permettant de réduire les écarts de ressources et de prévoir une transition progressive. Une approche globale du financement permet en effet de s'écarter d'un ajustement par recette et implique de s'orienter vers une répartition plus juste des ressources, davantage corrélée aux charges. Des dotations de transition apparaissent incontournables, l'enjeu étant de tracer un chemin progressif de réduction et d'éviter des mécanismes pérennes figeant des situations pendant plus de 20 ans.

Le scénario illustratif de la Cour peut aussi être lu comme un cadre de référence permettant de tracer des principes et des repères en cas d'ajustement progressif des ressources des collectivités locales.

CONCLUSION

L'analyse des trois options polaires pour le financement des collectivités locales permet de dégager plusieurs enseignements.

Si le potentiel de croissance des redevances s'avère limité, le renforcement de la fiscalité locale apparaît plus adapté au bloc communal tout en exigeant une péréquation horizontale et une solidarité entre collectivités plus importante. La Cour a examiné les différentes options d'un impôt résidentiel sans en recommander la mise en place.

Le partage des impôts nationaux est une option pertinente pour les régions, les départements et les intercommunalités car il permet de faire bénéficier les collectivités de la dynamique des recettes. Mais il faut revoir sensiblement le dispositif actuel d'affectation de fractions d'impôts nationaux : un modèle de répartition concertée d'un panier de recettes nationales en fonction des charges et besoins des collectivités permettrait plus de lisibilité et moins d'inégalités territoriales.

L'option du renforcement des dotations, si elle n'a pas vocation à devenir majoritaire dans le financement des collectivités, a du sens pour renforcer la solidarité du système (financement de dépenses obligatoires ou contraintes, socle de missions) et la convergence des stratégies d'investissement, notamment en matière de transition écologique, à condition de s'accompagner d'une simplification et réforme des critères de répartition.

La Cour a examiné, à titre illustratif, un scénario possible de réforme parmi d'autres envisageables, permettant de concilier les objectifs d'autonomie et de solidarité en priorisant différemment ces enjeux selon les niveaux de collectivités et leurs missions.

Il conduit à une part plus importante de fiscalité nationale partagée : passage de 20 % à 24 % de la part de TVA attribuée aux collectivités territoriales, attribution de 12 % de l'impôt sur les sociétés (IS) aux régions et de 10 % de l'impôt sur le revenu (IR) aux départements et affectation des DMTO au bloc communal.

La fiscalité locale serait entièrement recentrée sur le bloc communal et les dotations de l'État seraient rationalisées selon trois finalités : assurer la transition vers le nouveau modèle de financement pour les régions, financer l'action sociale pour les départements, assurer l'équilibre financier du bloc communal.

La fiscalité de l'énergie (TICPE, TCFE) ainsi que la taxe sur les certificats d'immatriculation seraient affectées à l'État pour lui permettre de piloter les évolutions souhaitables dans le cadre d'une politique de soutien à la transition écologique.

Ce scénario procède à une simplification du financement en supprimant notamment les compensations de fiscalité ancienne (FNGIR, DC RTP...) et en clarifiant les sources principales de financement par niveau de collectivité : deux impôts nationaux partagés pour les régions, un panier d'impôts nationaux et une dotation d'action sociale pour les départements, des impôts locaux uniquement affectés au bloc communal et complétés par une dotation de fonctionnement des communes et des impôts nationaux (TVA et DMTO) répartis en fonction de critères refondés. La répartition de la fiscalité nationale reposerait sur des critères reflétant les caractéristiques sociales et économiques des territoires et non sur la recette collectée localement, afin de contribuer à la réduction des inégalités à la source. La définition de ces critères supposera une concertation avec les collectivités.

La réforme du financement des collectivités locales exigera une période de transition permettant de converger progressivement vers le système cible, sur une durée adaptée. Des simulations d'impact au sein de chaque niveau de collectivités seront nécessaires pour identifier les effets de redistribution à lisser. Le scénario illustratif de la Cour peut aussi être lu comme un cadre de référence en cas d'ajustement progressif des ressources et des règles de financement des collectivités locales.

Ces différents scénarios de réforme du financement des collectivités locales devraient faire l'objet d'une concertation entre les différentes parties prenantes, État, collectivités locales et Parlement.

Chapitre III

Les conditions d'une réforme : une gouvernance renouvelée et un nouveau pacte de confiance

Le scénario illustratif présenté dans le chapitre précédent suppose des évolutions fortes du financement des collectivités. En particulier, l'affectation d'une part importante de fiscalité nationale pour les régions et les départements ainsi que la recentralisation des recettes de DMTO intégralement affectées au bloc communal, impliqueraient une modification profonde du système de répartition des recettes affectées aux collectivités, en renforçant l'importance donnée aux critères de charges.

Pour mettre en œuvre une réforme d'une telle ampleur ou, à tout le moins, s'engager dans cette voie, il apparaît indispensable d'intensifier le dialogue entre l'État et les collectivités locales autour d'une information commune partagée et d'objectifs conjoints. La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques prévoit la création d'un nouveau rapport annexé au PLF sur les finances locales, pouvant faire l'objet d'un débat¹²⁵. Sans aller jusqu'à la recommandation de la Cour de faire de l'examen d'une nouvelle mission budgétaire retraçant tous les concours aux collectivités territoriales le cadre de discussion des finances locales devant le Parlement, ce « nouveau temps dédié aux finances locales » doit permettre d'associer davantage les acteurs autour de la définition des priorités du financement des collectivités locales.

Le présent chapitre détaille l'ensemble des conditions nécessaires pour permettre une réforme en profondeur du système de financement des collectivités locales, à la hauteur des attentes qu'il suscite aujourd'hui.

¹²⁵ L'article 52 de la LOLF prévoit ainsi que ce rapport doit *a minima* présenter la situation des finances publiques locales, l'évolution des charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, l'évolution et l'efficacité des transferts financiers entre l'État et les collectivités ainsi que ceux entre les collectivités territoriales elles-mêmes, l'état de l'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques locales inscrit dans la LPFP, et la présentation des mesures financières relatives aux collectivités

I - Un dialogue à organiser et inscrire dans la durée

Les enjeux auxquels sont confrontés les finances des collectivités locales intéressent également les autres administrations publiques, justifiant la mise en place d'une instance de dialogue national qui pourrait être intégré au calendrier d'examen des projets de loi de finances (A). Une meilleure appropriation des règles de partage des impôts nationaux, des dotations et de la péréquation horizontale nécessiterait également des instances déclinées pour chaque niveau de collectivité territoriale et une reconnaissance accrue du droit de dérogation au niveau de l'intercommunalité (B).

A - Bâtir des instances de dialogue associant l'État, le Parlement et les collectivités locales

1 - Une instance nationale de dialogue entre toutes les administrations publiques

Le dialogue entre l'État, le Parlement et les collectivités territoriales doit se renforcer pour partager les objectifs et les choix en matière de finances locales, dans le cadre plus large de la trajectoire de redressement des finances publiques.

Le bilan de la conférence nationale des territoires (CNT) – ainsi que des instances précédentes – est mitigé. Si la loi de programmation des finances publiques en 2014 avait instauré une « conférence des finances publiques associant les représentants des différents sous-secteurs des administrations publiques », celle-ci n'a jamais été réunie. La CNT a quant à elle été convoquée en 2017 et 2018, sans être réunie depuis, alors que l'engagement avait été pris « *de se réunir tous les six mois sous la présidence du Premier ministre* ». Or la sortie de crise nécessite une vision commune entre les administrations publiques pour déterminer les objectifs financiers de moyen terme, vers une trajectoire cible stabilisée des différents acteurs : État, protection sociale, collectivités territoriales.

Un dialogue entre l'État et les collectivités plus structuré à l'étranger

En Allemagne, un conseil de coordination inscrit dans la Constitution permet de partager les objectifs de soutenabilité des finances publiques. Le *Stabilitätsrat* réunit ainsi deux fois par an le ministre fédéral des finances avec ses homologues de chaque *Land*. Cette instance permet de diffuser largement les hypothèses économiques nationales, en vue de l'élaboration des prévisions budgétaires des différents sous-secteurs. Par ailleurs, celui-ci est chargé, à travers ses conclusions, d'entériner des engagements partagés et publics des soldes budgétaires du gouvernement fédéral et des seize *Länder*. Enfin, plusieurs fois par an, des comités organisent la surveillance de l'exécution budgétaire de l'ensemble des administrations publiques pour s'assurer de l'atteinte des objectifs publiés.

En Suède, le pilotage des finances locales s'inscrit dans le cadre plus large des finances publiques : un accord transpartis a été renforcé en juin 2016 pour assurer la soutenabilité et la transparence de la politique de finances publiques. Dans ce cadre global, les collectivités locales doivent adopter des orientations pour une bonne gestion de leurs finances avec une obligation depuis 2000 de budget équilibré (en cas de déficit constaté lors de l'exécution budgétaire, la collectivité doit restaurer sa situation nette au cours des trois années suivantes).

En Espagne, le conseil de politique financière et fiscale (CPFF) est composé du ministre de l'économie et des finances, du ministre des administrations publiques et des conseillers aux finances de chaque Communauté. Cette instance est chargée, en rendant des avis ou des rapports, d'assurer la coordination de la politique budgétaire de l'État et des Communautés et plus largement de leurs activités financières respectives (article 3 LOFCA). En parallèle, le Conseil supérieur pour la direction et la coordination de la gestion fiscale, composé de représentants de l'administration fiscale étatique et des administrations fiscales autonomiques, est en charge de coordonner la gestion des impôts cédés par l'État aux Communautés autonomes, notamment de faire des propositions pour coordonner les politiques normatives sur ces impôts (article 65 de la loi 22/2009).

En Italie, le principe de collaboration loyale prend la forme de conférences multilatérales, notamment la Conférence État-régions composée du président du conseil ou du ministre des affaires régionales, des présidents des régions et provinces autonomes. Élargie aux représentants des communes, la Conférence est alors dite « unifiée » et c'est en son sein que siège la Conférence permanente pour la coordination des finances publiques (article 33-37 du décret-loi n°68 du 6 mai 2011). Les accords qui en sont issus traduisent une « coordination dynamique des finances publiques » et cette coopération institutionnelle a également un impact normatif : le défaut de consultation des conférences peut entraîner la censure de dispositions et à l'inverse, l'État peut « imposer » aux collectivités « des contraintes sur leurs politiques budgétaires, même si elles se traduisent, inévitablement, dans des limitations indirectes de l'autonomie de dépenses de ces entités »¹²⁶.

Comme la Cour l'a déjà recommandé¹²⁷, une instance pérenne de concertation constituée de représentants de l'État, de la protection sociale et des collectivités territoriales devrait être créée autour de l'objectif de soutenabilité des finances publiques. Elle pourrait constituer une instance d'échange au printemps, qui, sur la base des nouvelles lois de règlement du budget de l'État et de la sécurité sociale, et des rapports financiers de la Cour, permettrait de partager le cadrage global et pluriannuel de l'ensemble des finances publiques que l'État prévoit de retenir dans le programme de stabilité. Sa réunion en amont de la loi de programmation des finances publiques mais aussi des projets de lois de finances et de financement, permettrait de partager dans la durée les objectifs de recettes et de dépenses de chacun des sous-secteurs d'administration publique, ainsi que les hypothèses macroéconomiques (hypothèses de recettes, dépenses) permettant d'évaluer les efforts à réaliser par chacun des sous-secteurs.

Ce partage de l'effort devrait également être associé à un objectif de lisibilité et de prévisibilité des recettes locales. Comme la Cour l'a recommandé, les lois de programmation des finances publiques pourraient fixer, pour la durée de la programmation, les règles d'attribution des impôts et taxes et stabiliser leurs modalités. Ces règles d'attribution, mais également celles de compensation des transferts de compétences aujourd'hui peu clarifiées et débattues (voir *supra*), pourraient ainsi être précisées : la LPFP traduirait un engagement réciproque de l'État et des collectivités territoriales, sur la durée d'une loi de programmation, à ne pas modifier ces règles.

¹²⁶ Cour constitutionnelle italienne, arrêt n°36/2004.

¹²⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance, rapport public thématique*, 18 novembre 2020.

2 - Une concertation sur les finances locales à renforcer autour d'un avis sur le projet de loi de finances

La mise en place d'une instance permanente de concertation entre l'État et les collectivités locales s'avère nécessaire pour nouer un dialogue régulier et notamment permettre une présentation des mesures du projet de loi de finances impactant les collectivités en amont de leur examen au Parlement.

Le fonctionnement actuel du comité des finances locales (CFL) n'est pas à la hauteur de cet enjeu. En effet, institué en 1979 par la loi créant la dotation globale de fonctionnement, le CFL a pour mission première de contrôler la répartition de la DGF¹²⁸. Ses missions se sont depuis constamment diversifiées et complétées. Sa seconde mission est « *de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales*¹²⁹ ». Enfin, « *[l]e Gouvernement peut le consulter sur tout projet de loi, tout projet d'amendement du Gouvernement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire.* ». Contrairement au conseil national d'évaluation des normes, sa consultation est facultative sur le projet de loi de finances de l'année et n'est obligatoire que pour les décrets à caractère financier concernant les collectivités locales¹³⁰.

Composé de 64 membres élus titulaires et suppléants au sein des assemblées parlementaires et collectivités locales, ainsi que 11 représentants de l'État et de leurs suppléants, il peut s'organiser en groupes de travail sur des thématiques dédiées, dont il s'auto-saisit¹³¹. Contrairement au conseil national d'évaluation des normes, il ne produit ni rapport public, ni rapport d'activité¹³².

Le comité des finances locales est présenté, sur le site de la direction générale des collectivités locales, comme destiné « *à défendre les intérêts financiers des collectivités territoriales et chargé de les concilier avec ceux de l'État* ». Cette mission de confrontation, nullement prévue dans les textes initiaux ni mentionnée dans les études d'impacts des lois ultérieures, témoigne d'une pratique aujourd'hui datée du CFL et de l'absence d'un dialogue véritablement partenarial entre l'État, le Parlement et les collectivités territoriales en son sein.

¹²⁸ Article L. 1211-3 du CGCT – inchangé dans sa formulation au regard de l'article L. 234-21 du code des communes initial.

¹²⁹ Art. L. 1211-4 du CGCT.

¹³⁰ L'avis du comité des finances locales a été sollicité pour 798 décrets, 160 arrêtés et 32 ordonnances entre 1990 et 2022, là où celui du conseil national d'évaluation des normes a été sollicité pour 1305 décret, 479 arrêtés et 108 ordonnances entre 2014 et 2022. Depuis 2014, le comité des finances locales a rendu 234 avis là où le conseil national d'évaluation des normes en a rendu 1 892.

¹³¹ Celles-ci ont été dans les dernières années : un groupe de travail sur les conséquences de la fiscalité locale sur les indicateurs financiers, un groupe de travail sur l'outre-mer, un groupe de travail pour rénover l'instruction comptable M14, un groupe de travail sur la réforme de la péréquation régionale etc. La constitution de ces groupes de travail et leurs thématiques ne font pas l'objet d'une publicité.

¹³² L'absence de rapport d'activité ne permet pas de connaître de façon précise le nombre de réunions tenues par le comité des finances locales ; pour autant, plusieurs interlocuteurs rencontrés ont regretté que le quorum nécessaire pour l'adoption d'avis ne soit que trop rarement atteint, soulignant le désintérêt de certains acteurs siégeant au CFL.

Dès lors, une refonte du CFL serait judicieuse pour confirmer son rôle de dialogue autour des finances locales, sans se confondre avec la mission du Sénat dont la Constitution assure le rôle de représentation des territoires¹³³. Tout d'abord, la composition de l'instance plénière du CFL pourrait être modifiée au profit d'un rééquilibrage des différentes collectivités : initialement chargé uniquement du contrôle de la DGF ce qui justifiait sa composition à 2/3 de représentants de collectivités bénéficiaires de la DGF¹³⁴, cet équilibre institutionnel a perduré aujourd'hui (4 représentants des départements, 7 des EPCI, 15 des communes sur 43 membres) alors que les compétences du CFL se sont étendues au-delà des concours financiers de l'État. De nombreux interlocuteurs ont ainsi regretté que le CFL ne joue pas suffisamment son rôle d'ensembliser des relations des collectivités territoriales avec l'État. L'instance plénière pourrait faire également une plus large place aux parlementaires¹³⁵.

Surtout, le comité gagnerait à être davantage associé à la préparation de la loi de finances. À l'occasion du dépôt du projet de loi de finances de l'année, le ministre chargé des collectivités et le ministre chargé du budget pourraient présenter les dispositions relatives aux collectivités locales du projet de loi de finances au CFL dans sa formation plénière ; celui-ci pourrait produire un avis public, délibéré par ses membres, communiqué au Parlement et au Gouvernement. Cet avis, à mi-chemin entre l'avis du Haut Conseil des finances publiques et celui réalisé par les caisses de sécurité sociale lors de la présentation du projet de loi de financement de sécurité sociale, serait ainsi au service d'un dialogue annuel de l'État avec les collectivités territoriales, associant davantage le Parlement. Il viendrait judicieusement compléter le nouveau rapport sur les finances locales annexé au PLF qui peut donner lieu à un débat, prévu par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Une réforme structurante et plus ambitieuse pourrait décider de confier à une autorité indépendante, comme un Haut conseil, la mission de l'organisation du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales et de la production d'un avis éclairé sur les données financières locales et les textes proposés. L'indépendance de sa présidence permettrait alors de faciliter l'appropriation des enjeux financiers par une structure servant de tiers de confiance entre l'État et les collectivités. Cette autorité indépendante serait notamment en charge de veiller au respect des principes fondant le financement des collectivités locales : l'équilibre des finances locales, la compensation des transferts de compétences et le suivi de l'impact des suppressions de fiscalité, la réduction des inégalités entre collectivités. Elle pourrait également être dotée des pouvoirs d'avis sur les textes financiers, voire de pouvoir décisionnel sur certains critères de répartition des impôts nationaux partagés et des dotations, notamment de la DGF. Elle serait également dotée de services et d'une capacité de commander des études ; l'OFGL y serait associé pour produire les analyses nécessaires aux réflexions menées par ce Haut conseil (cf. *infra*).

¹³³ Article 24 de la Constitution : « Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. »

¹³⁴ 4 représentants des départements, 4 des EPCI, 15 des communes – sur 36 membres en incluant l'État.

¹³⁵ À titre d'illustration, il pourrait être envisagé un rééquilibrage entre les membres pour y associer 2 députés, 2 sénateurs, 2 présidents de conseil régional, 4 présidents de conseil départemental, 4 maires et 2 représentants d'EPCI et 5 représentants de l'État (Intérieur, Budget, Économie, Territoires, Outre-Mer). Suivant cette composition, les collectivités conserveraient la majorité absolue des voix.

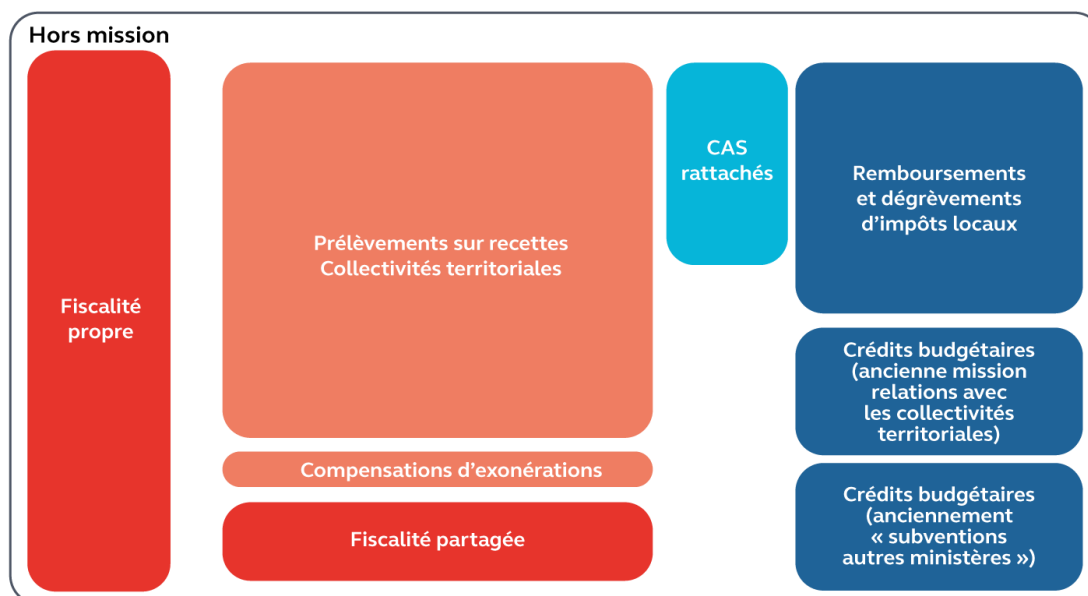
Par ailleurs, les finances locales sont encore aujourd'hui segmentées dans divers textes et ne permettent pas au Parlement d'avoir une présentation unique de l'ensemble des moyens consacrés par l'État aux collectivités territoriales. À ce titre, la Cour a recommandé la mise en place d'une mission budgétaire unique comprenant les crédits de l'actuelle mission *Relations avec les collectivités territoriales*, les subventions aux collectivités territoriales des ministères, les prélèvements sur recettes et la fiscalité transférée.

La mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*, un champ à élargir

La part des crédits et des dépenses des administrations publiques locales retracées dans les lois de finances est aujourd'hui très faible : en 2019, sur les 267 Md€ de dépenses des administrations publiques locales, seules 112 Md€ étaient retracées dans la loi de finances et 155 Md€ étaient exclus de ce champ. Pour les recettes, le constat est encore plus marqué : moins de 30 % des recettes totales des administrations publiques locales sont couvertes au sein du budget général, empêchant le Parlement et les collectivités territoriales de disposer d'une analyse fiable de leur financement.

Dans son rapport sur le cadre organique et la gouvernance des finances publiques, la Cour a donc proposé la mise en place d'une nouvelle mission *Relations avec les collectivités territoriales* qui permettrait de retracer les agrégats 1 à 3 du schéma ci-dessus. Cela offre une place plus forte à l'unicité des moyens consacrés aux politiques publiques locales et pourrait également accompagner la rationalisation du financement des collectivités territoriales préconisée par la Cour (voir *supra*) : ainsi, la mise en œuvre d'une contractualisation globalisée des crédits d'investissement se verra facilitée par la présentation au sein d'une même mission budgétaire des crédits budgétaires actuellement présents au sein du PSR *Collectivités territoriales* et ceux rattachés aux autres ministères.

Simulation d'une nouvelle mission « relations avec les collectivités territoriales »



Source : Cour des comptes¹³⁶

¹³⁶ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance, rapport public thématique*, 18 novembre 2020

B - Consacrer et formaliser le dialogue horizontal

1 - Une péréquation horizontale à renforcer en structurant un dialogue par niveau de collectivités

Le dialogue par niveau de collectivités devrait être mieux structuré sur les critères de répartition des dotations de l'État et des impôts nationaux partagés et faciliter ainsi l'appropriation de la péréquation horizontale par les acteurs concernés : si celle-ci s'est récemment développée pour les départements, elle demeure un levier encore insuffisamment mobilisé et particulièrement limité pour les régions.

La mise en place d'une autorité indépendante pourrait permettre d'organiser ce rôle, qui serait consultatif en matière de répartition des crédits d'État et des impôts nationaux partagés – sur le modèle du rôle du CFL pour la DGF – et décisionnel sur la péréquation horizontale. Si cette option d'une autorité indépendante n'était pas retenue, le CFL pourrait se doter de sections pour chaque niveau de collectivités locales, à l'instar de la commission consultative d'évaluation des charges. Ainsi un comité des finances régionales, un comité des finances départementales et un comité des finances du bloc communal pourraient voir le jour : sur le modèle de ce qui existe en Italie, ces derniers seraient chargés d'une « coordination dynamique » annuelle sur les orientations financières pour chaque niveau et au sein d'un même niveau. Par exemple, le comité des finances départementales pourrait être sollicité sur la pondération des critères de charges justifiant la répartition de la dotation nationale d'action sociale, ou de la répartition horizontale des produits de la fiscalité nationale partagée.

Une telle organisation favoriserait le renforcement de la péréquation horizontale : en inscrivant dans la durée le rôle de ces instances pour fixer, chaque année, le niveau et les règles de partage des montants péréqués horizontalement, ces comités pourraient s'approprier davantage ces nouveaux outils. En cas d'absence d'accord des sections du CFL, les critères seraient fixés comme aujourd'hui au niveau réglementaire.

2 - Une dérogation aux critères de répartition nationaux en cas d'accord au sein des intercommunalités

Depuis la réforme de la fiscalité de 2010 et la création du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), les relations financières entre les communes et les EPCI se sont développées. Des pactes financiers et fiscaux ont été créés comme des dispositifs facultatifs de solidarité territoriale et obligatoirement mobilisés pour les communautés urbaines, les métropoles et les EPCI ayant signé un contrat de ville. Par ailleurs, depuis 2010, l'article L. 5211-28-2 du CGCT autorise un EPCI à fiscalité propre à percevoir, en lieu et place de ses communes membres, les montants dont elles bénéficient au titre de la DGF. La dotation reversée, égale à la somme de toutes les DGF obtenues, est votée par l'EPCI à la majorité des deux tiers. En raison de sa faible souplesse – la totalité de la DGF devant être confiée à l'EPCI – l'État a mis en place à partir de la loi de finances pour 2020 un nouveau système de mise en commun au niveau de l'EPCI de tout ou partie des attributions individuelles de DGF des communes, réparties en fonction de critères définis localement. Ces deux mécanismes, coexistants depuis 2020, peuvent être interrompus à l'initiative d'une seule commune décidant de s'y opposer. Au même moment, la mise en place des pactes de

gouvernance entre les élus municipaux et l'EPCI par la loi du 27 décembre 2019 crée, à l'occasion du début de mandat, un lieu d'échange autour des questions financières. Selon Intercommunalités de France, 65 % des intercommunalités interrogées devaient disposer d'un pacte de gouvernance en fin d'année 2021¹³⁷.

Si ces outils sont apparus avec l'interdépendance fiscale entre les communes et leur EPCI, ils devraient continuer d'être mobilisés pour fixer l'évolution des impôts nationaux partagés et les montants de la péréquation horizontale au niveau intercommunal. Ainsi, le comité des finances du bloc communal pourrait, sur le même schéma que les comités des finances départementales et régionales, donner son avis sur la répartition des impôts partagés et définir des règles dérogatoires pour les montants dédiés à la péréquation horizontale.

Afin d'aller vers une plus grande intégration financière du bloc intercommunal (communes et leur EPCI), il pourrait également être envisagé de renforcer la répartition territorialisée et partagée des dotations. Si le FPIC permet en partie de résorber les inégalités de richesse, les leviers alternatifs de répartition sont encore trop peu mobilisés¹³⁸. Il pourrait ainsi être proposé que les critères de répartition du FPIC soient libres en cas de constitution d'un pacte de gouvernance, et que la répartition selon les critères légaux – ou fixés au sein du comité des finances du bloc communal – soit uniquement subsidiaire. Un tel mécanisme, plus subsidiaire et plus territorial, favoriserait ainsi la prise en compte des différences territoriales. Plus globalement, une réflexion en vue de confier aux EPCI un rôle attributaire et répartiteur des dotations devrait être engagée : la répartition vers les communes pourrait alors être définie dans le pacte de gouvernance et, à défaut d'accord, suivre les critères légaux de droit commun.

**

La rénovation des instances de dialogue, par la mise en place d'une autorité indépendante ou une refonte du CFL, permettrait ainsi de structurer les échanges entre l'État et les collectivités locales à différentes phases déterminantes pour l'évolution des finances locales, dans le cadre d'une instance de concertation sur l'ensemble des finances publiques et en respectant la compétence du Parlement (voir tableau ci-dessous).

¹³⁷ Intercommunalités de France, « Une gouvernance intercommunale apaisée », Communication à l'occasion du 31^e convention des intercommunalités, octobre 2021.

¹³⁸ Rapport d'information de MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL, fait au nom de la commission des finances, *Pour un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales plus proche des réalités locales*, octobre 2021, p. 44.

Tableau n° 12 : répartition des compétences selon les instances de dialogue national entre l'État et les collectivités territoriales

<i>Enjeux</i>	Toutes APU	Champ APUL	Par niveau de collectivités
<i>Sujets</i>	Niveau de recettes, niveau de dépenses, déficit prévisionnel, maîtrise des finances publiques	Finances locales « verticales »	Finances locales « horizontales »
<i>Textes</i>	Présentation du programme de stabilité (printemps), présentation du PLPFP (automne)	Avis sur le PLF, avis sur les projets de décrets financiers des collectivités locales, projet de revue de dépenses	Avis sur les critères de répartition des impôts nationaux partagés et des dotations (de transition, d'action sociale, de fonctionnement), vote sur la fixation des modalités dérogatoires de péréquation horizontale
<i>Formation</i>	Instance tripartite État – sécurité sociale – collectivités locales	Autorité indépendante ou Comité des finances locales renoué avec une participation accrue du Parlement	Autorité indépendante ou Comités des finances régionales, départementales, du bloc communal.

Source : Cour des comptes

II - Un pacte de confiance à organiser autour d'une simplification et d'une prévisibilité accrues des financements

Quel que soit le scénario d'évolution retenu pour le financement des collectivités locales, sa simplification est un enjeu majeur pour répondre aux attentes de plus de lisibilité de nombreux acteurs (A). L'équilibre du financement dans la durée est un second impératif qui doit guider toute réforme afin d'améliorer la prévisibilité et la stabilité du système (B).

A - Une simplification nécessaire pour plus de lisibilité et de responsabilité

1 - La rationalisation des impôts locaux multi-affectataires et à tout le moins une identification claire des responsabilités sur les taux

La superposition des impôts locaux fondés sur une même assiette fiscale et l'opacité des décisions fiscales dès lors que les avis d'imposition n'affichent pas le responsable du choix d'une augmentation d'un impôt ont été progressivement diminués depuis la réforme de la taxe professionnelle. Acheter la clarification du paysage fiscal local doit conduire à privilégier un pouvoir décisionnaire et affectataire uniques pour les impôts locaux.

D'une part, il conviendrait de supprimer tout pouvoir concurrent de taux sur une même fiscalité. Aujourd'hui, ce pouvoir existe encore sur les taxes foncières où se superposent les taux communaux et les taux intercommunaux. Cette superposition diffère entre les EPCI à fiscalité additionnelle (vote des trois taux de TFPB, TFPNB et CFE par la commune et l'intercommunalité, avec une règle de liaison des taux) et les EPCI à fiscalité professionnelle unique (vote du taux de CFE uniquement au niveau intercommunal, le reste sans changement). Il pourrait être envisager de confier la fixation du taux uniquement au niveau intercommunal, charge à lui de répartir ensuite les recettes fiscales selon une répartition décidée avec les communes. Une telle option, si elle paraît pertinente d'un point de vue économique, pourrait cependant éloigner davantage le maire des impôts locaux.

D'autre part, il conviendrait également de supprimer tout impôt multi-affectataire pour la fiscalité locale. À cet égard, les principaux impôts multi-affectataires sont les DMTO (19,8 Md€), la CVAE, la TCFE, la taxe de séjour et les IFER (1,6 Md€)¹³⁹. Avec la disparition programmée de la CVAE et la réforme en cours de la TCFE, une restriction à un seul niveau affectataire plaide pour un recentrage de la taxe de séjour sur le bloc communal. Pour les DMTO, ce principe renforce l'intérêt de sa recentralisation et de son affectation au bloc communal, préconisée dans le scénario intermédiaire de la Cour.

2 - Une fiscalité nationale partagée plus lisible avec des clauses de rendez-vous

Le partage d'impôts nationaux, comme la TVA, la TSCA et la TICPE, s'avère de plus en plus complexe et devrait être simplifié comme l'a déjà recommandé la Cour¹⁴⁰.

En effet, le nombre important de parts transférées différenciant les actes de décentralisation et les ressources historiques auxquelles elles se substituent ne revêt aucune portée pratique pour la connaissance des collectivités bénéficiaires. Des fractions de TVA liées à des ressources supprimées depuis des années et comptabilisées en dehors de la fiscalité dite « transférée », dont la terminologie est réservée aux transferts de compétences (8 fractions de TICPE, 4 de TSCA), nuisent à la lisibilité des ressources. Il n'est en outre pas logique que ces fractions évoluent avec des garanties différentes selon la ressource qu'elles ont historiquement remplacée, parfois il y a plus de 20 ans. Dans le respect du droit à compensation constitutionnellement garanti pour les seuls transferts de compétences, une simplification, attribuant un pourcentage fixe de chacun de ces impôts par niveau de collectivités et sur la durée d'une loi de programmation, permettrait d'afficher le bénéfice réel que tirent les collectivités des évolutions à la hausse ou à la baisse des impôts d'État. Un suivi de la correcte compensation des transferts de compétences en vertu des principes de l'article 72-2 de la Constitution pourrait être effectué chaque année sans que cela n'implique une nomenclature des recettes aussi compliquée qu'actuellement (voir *supra*).

La loi organique pourrait instituer une clause de rendez-vous régulier en prévoyant que chaque loi de programmation des finances publiques propose le maintien ou l'actualisation des critères de partage des impôts nationaux.

¹³⁹ La fiscalité ultra-marine et spécifique à la Corse n'est pas étudiée.

¹⁴⁰ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, 18 novembre 2020, p. 96.

3 - Réformer les critères de répartition des ressources et clarifier le soutien à l'investissement

Les critères de répartition des dotations par collectivité, notamment la DGF, ne sont pas satisfaisants. Une redéfinition des critères de répartition des ressources en fonction des charges des collectivités s'avère d'autant plus nécessaire qu'ils serviraient également à la répartition des impôts nationaux partagés. Il serait possible de s'appuyer sur le travail réalisé en 2015-2016 pour la réforme de la DGF du bloc communal (qui représente 18 Md€ en PLF 2022), par la mission « Pirès-Beaune », et de l'étendre à la totalité des dotations, y compris les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (4,6 Md€ en PLF 2022), le FCTVA (6,5 Md€ en PLF 2022)¹⁴¹ ou encore les dotations de compensation liées aux réformes fiscales récentes, ainsi que les subventions versées par les autres ministères

La Cour n'a pas instruit dans le détail les critères de répartition qui pourraient être mis en place, car ceux-ci dépendent étroitement du système retenu *in fine* et impliquent un travail préalable fin de simulations et concertations. Néanmoins, l'analyse des systèmes étrangers comparables (cf annexe n°3) montre que les critères reposant sur des indicateurs de charges sont souvent privilégiés pour répartir les recettes en tenant compte du coût des compétences exercées et assurer une égalité des services publics sur le territoire. S'agissant du bloc communal, qui concentre dans le scénario proposé toute la fiscalité locale, des critères additionnels de ressources sont nécessaires pour assurer une répartition équitable de la dotation de fonctionnement, c'est à dire tenant également compte du potentiel financier de chaque territoire et du rendement des impôts locaux.

La Cour recommande donc de refondre progressivement les critères de répartition des dotations de l'État et des impôts nationaux partagés pour mieux tenir compte des charges des collectivités évaluées sur la base de critères socio-économiques.

Par ailleurs, la logique des dotations et subventions fait l'objet d'une incompréhension sémantique et d'une organisation fragmentée. Les intitulés de certaines dotations (DETR, DSIL) ne reflètent pas leur réelle nature de subvention. Alors que le soutien à l'investissement par l'État s'appuie sur des ressources qui sont soit affectées de manière automatique en fonction de critères, soit affectées au regard d'appels à projets ou de priorités contractualisées avec l'État, il conviendrait de clarifier la différence entre des dotations libres d'emploi d'une part et des subventions d'investissement d'autre part. En outre, comme la Cour le recommandait en 2021¹⁴², le regroupement des différents concours de l'État à l'investissement public local devrait se poursuivre par une subvention unique et contractualisée avec les acteurs locaux.

¹⁴¹ L'article 251 de la loi de finances pour 2021 prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2021, l'entrée en vigueur progressive de l'automatisation de la gestion du FCTVA qui permet son versement automatique sans que la collectivité concernée ait la charge de vérifier l'éligibilité des dépenses. Le périmètre des dépenses éligibles n'a été que marginalement modifié, en vue d'une réflexion ultérieure à partir de 2023, lors du bilan de cette réforme.

¹⁴² Cour des comptes, Référé – *Les concours financiers de l'État en soutien à l'investissement public local*, juillet 2021.

4 - La nécessaire actualisation des dispositifs hérités du passé

Plusieurs mécanismes fiscaux actuels sont hérités des différents actes de décentralisation sans que ceux-ci soient aujourd'hui justifiés. Ainsi la Cour a déjà, à l'occasion de plusieurs rapports, montré l'obsolescence de plusieurs impôts ou de leur affectation.

Un grand nombre de prélèvements fiscaux pourrait être rationalisé en supprimant de multiples petites taxes. En 2021, sept impôts et taxes avaient un rendement inférieur à 200 M€¹⁴³. Comme l'ont recommandé la Cour et l'IGF, plusieurs d'entre eux pourraient être supprimés au regard de leur rendement mais également de leur complexité ou d'effets économiques indésirables. Par exemple, la suppression de la surtaxe sur les eaux minérales était proposée par l'IGF – compensée par une augmentation des droits sur l'eau minérale, ou par une augmentation de la taxe de séjour. La même proposition était faite pour la taxe sur les remontées mécaniques et la taxe de balayage : la Cour a déjà indiqué que cette dernière, inutilement complexe, n'était mise en œuvre que par cinq communes en 2018¹⁴⁴. Un examen au cas par cas doit être réalisé pour conserver le cas échéant des taxes qui auraient un objectif de modification des comportements en dépit de leur faible rendement mais les exemples cités montrent qu'il s'agit sans doute d'une minorité de situations.

La Cour rappelle par ailleurs qu'aucune réforme de la fiscalité locale ne pourra faire l'économie d'une révision des bases locatives sur lesquelles reposent encore aujourd'hui 33 % des ressources fiscales totales des collectivités. Malgré le vote d'un projet de révision des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation en 2013, celles-ci demeurent régies par le système d'évaluation adopté en 1970 ; seuls les locaux professionnels sont depuis 2017 dotés d'une valeur locative révisée. Une réforme d'ampleur est justifiée, à l'instar de ce que d'autres pays ont fait, et la réforme des valeurs locatives d'ici à 2026 doit être menée à son terme.

Des exemples étrangers de révision périodique des valeurs cadastrales

De nombreux États européens se sont dotés comme la France de taxes foncières, reposant alors sur une assiette nécessitant régulièrement sa révision. Plusieurs pays prévoient ainsi des révisions annuelles, notamment au Danemark et en Hongrie, tandis que d'autres pays prévoient des révisions triennales (Portugal), quinquennales (Royaume-Uni) ou sexennales (Suède). L'IAAO (*International Association of Assessing Officers*) recommande ainsi des révisions tous les 4 à 6 ans¹⁴⁵. Pour autant, même si dans certains cas la loi contraint l'État à procéder à ces révisions régulières, elles n'ont pas eu lieu depuis 1964 en Allemagne (1935 en ex-Allemagne de l'Est), 1975 en Belgique. La Cour constitutionnelle allemande a ainsi enjoint la République fédérale à procéder à une révision des assiettes foncières d'ici à 2024. Ainsi, selon l'OCDE, la révision des bases foncières est une difficulté rencontrée en 2020 dans de nombreux pays.

¹⁴³ Dans le détail et par ordre croissant en 2021, la taxe sur les remontées mécaniques avait un rendement de 6 M€, la redevance des mines 18 M€, la surtaxe sur les eaux minérales 22 M€, la taxe de balayage 113 M€, les droits de place 131 M€, les produits des jeux 172 M€ et la taxe locale sur la publicité extérieure 194 M€.

¹⁴⁴ Cour des comptes, Référé – *Les taxes à faible rendement*, décembre 2018, p. 4.

¹⁴⁵ OCDE, *Making Property Tax Reform Happen in China*, 2021, p. 87 et 88.

Les « frais de gestion » versés à l'État par les contribuables locaux méritent également une remise à plat complète : ils ont été mis en place à l'origine pour compenser les frais d'assiette et de recouvrement ainsi que les conséquences financières pour l'État des dégrèvements administratifs et des non-recouvrements. Comme l'avait déjà écrit la Cour¹⁴⁶, ces recettes, censées couvrir les charges exposées par l'État dans sa mission de collecte des impôts locaux, ont été progressivement transférées aux collectivités à travers une baisse des taux des frais puis des rétrocessions du produit effectivement perçu par l'État. Non fondés sur une mesure des coûts réels de gestion par l'administration fiscale, les frais de gestion rétrocédés sont aujourd'hui une « quasi-dotation » aux collectivités locales, dont le transfert a abouti à un dispositif illisible, peu transparent vis-à-vis des contribuables et des collectivités territoriales.

Ainsi, en 2021, le compte d'avances aux collectivités territoriales prévoyait une avance aux départements de 1,1 Md€ de frais de gestion de la TFPB et 0,7 Md€ de frais de gestion de la CFE, CVAE et de TICPE pour les régions. Il convient d'ajouter la dotation de l'État de 300 M€ au titre de la taxe d'habitation. Au total, ce sont désormais plus de 2 Md€ qui sont rétrocédés aux collectivités territoriales. Avant 2021, les régions étaient ainsi affectataires des frais de gestion de la taxe d'habitation, dont la suppression a justifié son remplacement par une dotation budgétaire de l'État la compensant intégralement.

Dès lors que les frais de gestion ne sont plus là pour couvrir les coûts encourus par l'État, mais transférés au titre des actes de décentralisation ou du pacte de confiance et de responsabilité signé en 2013 entre l'État et les collectivités territoriales, ces derniers n'ont aucune justification et sont illisibles pour le contribuable local. À la lecture de l'avis d'imposition, le contribuable local peut croire que les frais de gestion reviennent à l'État, quand plus des deux tiers reviennent en fait aux collectivités locales. Les régions, qui ne bénéficient plus de CVAE depuis 2021, restent pourtant affectataires des frais de gestion de la CVAE et la Cour a recommandé récemment de revoir le dispositif et de changer l'intitulé des sommes ainsi affectées aux régions¹⁴⁷.

Dans certains cas, l'État a d'ailleurs fait des frais de gestion un levier incitatif : la loi de finances de 2019 prévoit une diminution des frais de gestion de l'État les premières années où une collectivité expérimente la TEOMi – sans lien direct entre la justification d'une baisse des frais de gestion et la mise en place de cet impôt.

Comme la Cour l'avait déjà noté¹⁴⁸, un réexamen de l'ensemble des dispositifs des frais de gestion et de rétrocession est nécessaire en poursuivant le mouvement engagé en 2021 dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Ainsi, lorsqu'ils sont rétrocédés aux collectivités locales, les frais de gestion devraient être supprimés et remplacés par des ressources équivalentes.

Enfin, la fiscalité dite « morte », issue de la compensation d'impôts locaux supprimés demeure un montant important, alors qu'elle n'a aucun dynamisme. Elle comprend notamment le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), dont les montants sont fixes et reductibles depuis 2011, et la dotation de compensation de la réforme de la taxe

¹⁴⁶ Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP*, janvier 2017.

¹⁴⁷ Observations définitives sur la CVAE – Avril 2022.

¹⁴⁸ Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP*, janvier 2017.

professionnelle (DCRTP), issus de la suppression de la taxe professionnelle. Alors que la majorité des communes a vu évoluer à la hausse sa fiscalité, le FNGIR a été modifié en 2021 pour que l'État compense les communes contributrices en finançant un tiers de leur contribution¹⁴⁹. Plusieurs interlocuteurs ont réclamé le remplacement de cette fiscalité figée. La Cour souligne son illisibilité et son obsolescence, dès lors qu'elle n'évolue pas en fonction des situations locales et préconise sa suppression. Une transition serait nécessaire pour permettre l'extinction de ces dotations (DCRTP, DTCE) ou versements entre collectivités (FNGIR) afin d'éviter toute variation trop brutale des niveaux de ressources par entité : ce mouvement est opéré dans le scénario de réforme examiné par la Cour en lien avec les autres évolutions de ressources et de manière lissée sur cinq ans.

B - Un équilibre du financement à rechercher dans la durée

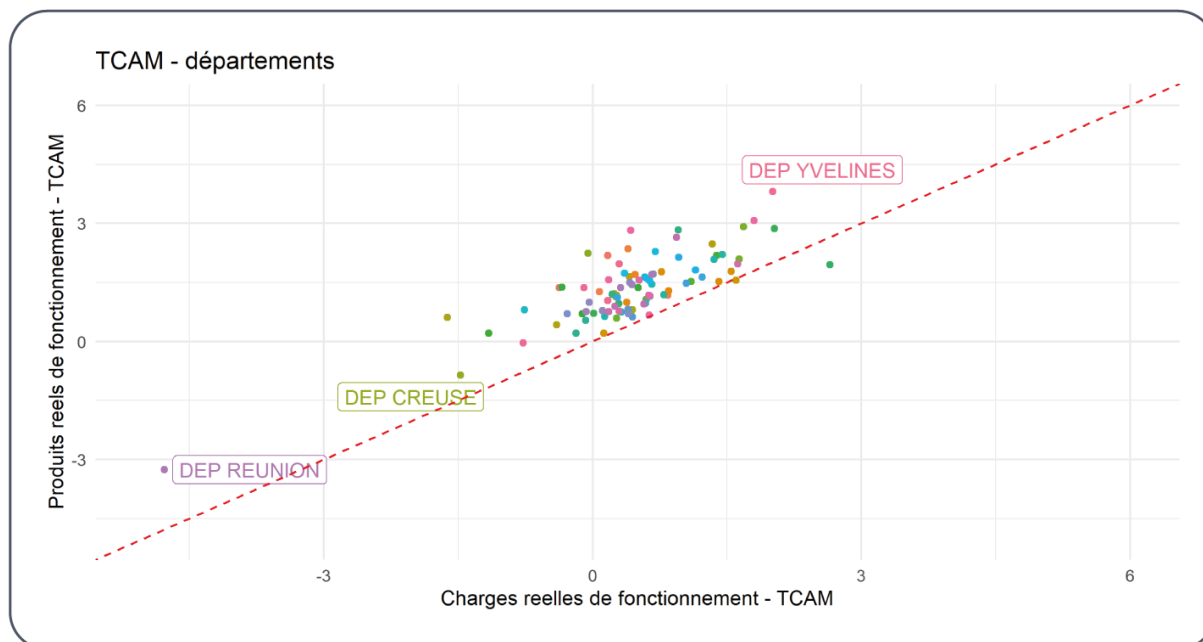
La réforme du financement des collectivités locales doit veiller à l'équilibre entre la dynamique des recettes et les dépenses, équilibre globalement assuré sur moyenne période. La loi de programmation des finances publiques devrait donner un cadre pluriannuel renforçant la prévisibilité des recettes des collectivités territoriales et leur permettre de s'engager avec l'État dans une trajectoire partagée, définie dans le respect de la libre administration des collectivités et leur autonomie financière.

1 - Un équilibre à assurer entre la dynamique des recettes et des dépenses

La Cour considère, comme nombre des interlocuteurs rencontrés, qu'une réforme du financement doit veiller à l'adéquation des ressources des collectivités à l'évolution prévisionnelle de leurs dépenses de fonctionnement. Or, en raison le plus souvent d'absence de données et de prévisibilité, la plupart des collectivités n'ont pas connaissance de la relative bonne adéquation entre les ressources et l'évolution des dépenses des niveaux de collectivités. Sur les années 2014 à 2021, la totalité des départements sauf les Bouches-du-Rhône et la Haute-Garonne, ont ainsi vu leurs recettes de fonctionnement évoluer en moyenne plus vite que les dépenses de fonctionnement, même en intégrant la période de crise.

¹⁴⁹ Prévu à l'article 79 de la loi de finances pour 2021, les communes et les EPCI dont le prélèvement au titre du FNGIR représente plus de 2 % de leurs recettes réelles de fonctionnement et qui ont connu depuis 2012 une baisse de plus de 70 % de leurs bases fiscales de cotisation foncière des entreprises percevront une dotation de l'État chaque année, égale au tiers de leur contribution au FNGIR. Cette disposition devait concerner 339 communes dès 2021 selon la fiche d'impact transmise au conseil national d'évaluation des normes. Le coût du dispositif serait de 900 000 € en 2023.

Graphique n° 14 : évolution des produits réels de fonctionnement en fonction des charges réelles de fonctionnement entre 2014 et 2021 pour les départements

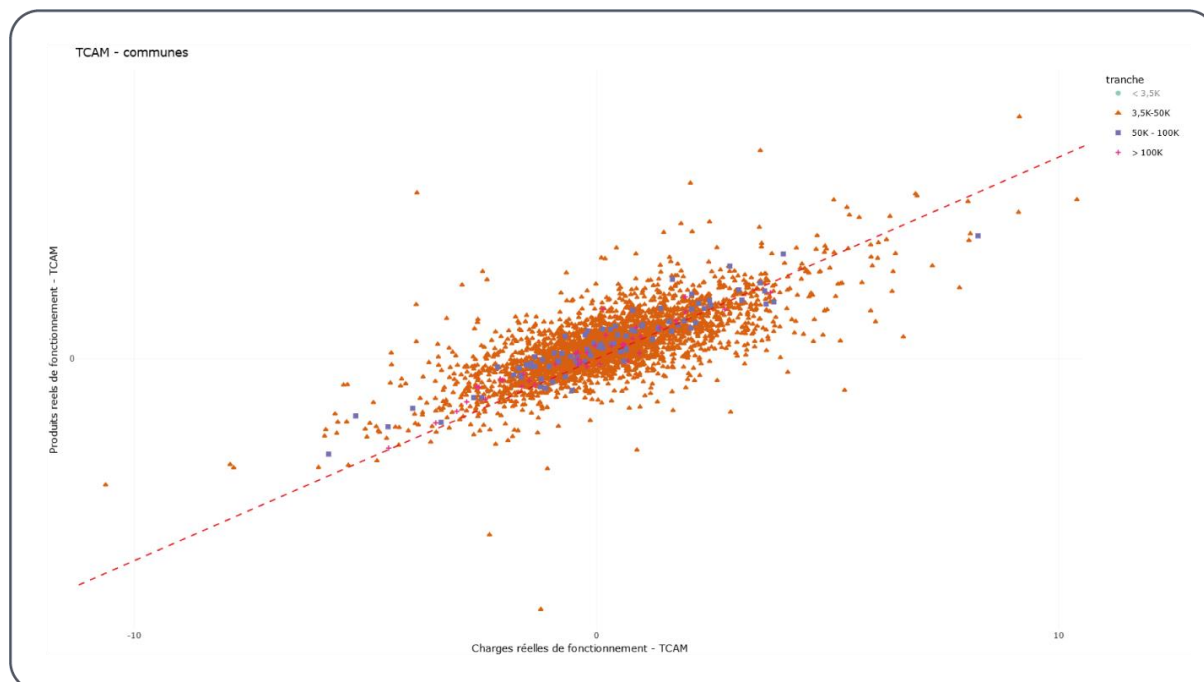


Source : Cour des comptes

Note de lecture : les départements à droite de la médiane bissectrice sont ceux dont les charges de fonctionnement ont en moyenne augmenté plus rapidement que les recettes entre 2014 et 2021. Celles sur la médiane ont des charges qui ont augmenté au même rythme que les recettes, et celles à gauche ont été en moyenne excédentaires sur cette période.

Pour les communes de plus de 3 500 habitants, cette corrélation entre la variation des recettes et la variation des dépenses est également très forte. Si la dispersion est plus forte que pour les départements, la majorité des communes voit leurs recettes et dépenses varier dans le même sens et avec le même ordre de grandeur.

Graphique n° 15 : évolution des produits réels de fonctionnement en fonction des charges réelles de fonctionnement entre 2014 et 2021 pour les communes



Source : Cour des comptes

Note de lecture : les communes à droite de la médiane bissectrice sont celles dont les charges de fonctionnement ont en moyenne augmenté plus rapidement que les recettes entre 2014 et 2021. Celles sur la médiane ont des charges qui ont augmenté au même rythme que les recettes, et celles à gauche ont été en moyenne excédentaires sur cette période.

Ainsi, il est nécessaire de s'assurer que la réforme du financement des collectivités locales permette un équilibre pérenne entre la dynamique des recettes et celles des dépenses. C'est une condition pour maintenir ou accroître l'épargne nette et renforcer la capacité d'investissement des collectivités locales.

2 - Des engagements réciproques dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques

La Cour, dans son rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques* de juillet 2022 a présenté les différents leviers possibles pour organiser la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques en insistant sur la nécessité d'une concertation approfondie en amont et la définition de contreparties en matière de plus grande visibilité pluriannuelle sur la structure des recettes des collectivités (fiscalité et transferts).

Des pactes négociés et des règles d'équilibre très répandus à l'étranger

Dans les pays fédéralistes (Allemagne, Belgique), ce sont les états fédérés qui ont mis en place des pactes ou dispositifs contractualisés sur les finances publiques avec les communes. En Belgique, les Régions exercent un contrôle sur les finances des communes, au travers de pactes négociés (de « paix fiscale ») prévoyant notamment des engagements de maîtrise de la fiscalité communale. Depuis décembre 2013, un accord de coopération entre les entités fédérées (régions et communautés) et l'État central prévoit que les objectifs de finances publiques font l'objet d'une concertation préalable et le Comité de concertation (réunissant des ministres fédéraux, régionaux et communautaires) est chargé d'approuver la fixation des objectifs budgétaires individuels des pouvoirs locaux. Le Conseil supérieur des finances (section besoins de financement des pouvoirs publics) est chargé d'évaluer le respect des engagements pris.

En Allemagne, la règle de frein à la dette (« *Schuldenbremse* »)¹⁵⁰, appliquée au budget fédéral depuis 2011, a également été inscrite dans les constitutions des Lander pour s'appliquer à partir de 2020 avec un niveau d'exigence plus fort qu'au niveau central (interdiction d'endettement structurel contre 0,35 % du PIB pour le Bund depuis 2016). Une consolidation budgétaire des *Länder* a été menée entre 2009 et 2019 pour parvenir tous à une situation excédentaire sauf pour un *Land*. Désactivée en 2020 face à la crise au niveau fédéral et au niveau des *Länder*, cette règle budgétaire devrait être rétablie au niveau du Bund en 2023.

Bien que le principe du fédéralisme implique que l'État central n'intervienne pas dans les domaines de compétence et la gestion des collectivités locales, des dispositifs ciblés sur les communes en difficulté financière ont été renforcés pour le soutien à l'investissement des communes et le financement de certaines dépenses sociales. Deux programmes (pour 2023 et 2025) de soutien à l'investissement pour communes en difficultés financières seront prolongés et un soutien budgétaire ciblé, en coopération avec les *Länder*, sera mis en place pour les communes très endettées, au-delà des contributions du Bund à certaines dépenses sociales des communes.

Au Pays-Bas, la principale règle de gouvernance des collectivités (provinces et communes) est celle de l'équilibre systématique des budgets. Une commune qui enregistre un déficit budgétaire est placée automatiquement sous tutelle de la province. Si la commune ne parvient pas à redresser ses finances, elle peut demander une dotation supplémentaire du Fonds des communes en vertu de l'article 12 de la Loi sur les relations financières (ce qui est le cas de deux communes sur 345 en 2022), mais seulement après avoir répondu à des critères très stricts, l'article 12 étant un moyen ultime de sauvetage. En 2015, le transfert de compétences sociales vers les communes¹⁵¹, représentant environ 14 Md€ de dépenses d'allocations, était accompagné d'un « rabais d'efficacité » d'environ 3,5 Md€, la réduction des budgets étant justifiée par une capacité des municipalités à organiser un service « plus efficace, car plus proche du citoyen ». Les difficultés des communes à faire face au coût de leurs nouvelles compétences sociales ont cependant conduit le gouvernement à augmenter la dotation du Fonds des communes. Les débats en cours se concentrent notamment sur l'accroissement de l'autonomie financière et fiscale des collectivités locales, surtout des municipalités. L'accord de coalition, conclu en décembre 2021, évoque l'objectif de réaliser un financement plus stable des collectivités locales ainsi que d'augmenter leur autonomie financière. Un nouveau système de financement pourrait intervenir à partir de 2025, avec un rapport consultatif sur les modalités concrètes d'une telle réforme présenté à la mi 2022.

¹⁵⁰ Inscrite dans la Loi fondamentale allemande, elle remplace l'ancienne version de la règle d'or (art. 115) datant de 1969, prévoyant initialement de limiter le recours net à l'emprunt au montant des investissements publics nets. Depuis 2011, le recours à l'emprunt doit être limité à un niveau permettant d'assurer une réduction continue et durable du ratio d'endettement. L'article 115 modifié accorde par conséquent à l'État fédéral une marge de manœuvre limitée en matière d'endettement structurel, indépendamment de la situation conjoncturelle, qui est plafonnée à 0,35 % du PIB depuis 2016.

¹⁵¹ Loi sur la participation (*Participatiewet*) sur les diverses allocations d'assistance sociale et de revenu minimum, loi sur l'assistance sociale et psychologique à la jeunesse (*Jeugdwet*) et loi sur l'aide à domicile des seniors (*wet WMO*).

En Suède, un conseil national, composé de membres de l'Association des collectivités locales (SKR) et de la direction des collectivités locales du ministère des finances, promeut des recommandations non contraignantes ou codes de bonne conduite pour favoriser les bonnes pratiques de gestion. Fin 2021, un rapport a été remis au gouvernement pour préparer un projet de loi à moyen terme fixant des indicateurs et objectifs de gestion des collectivités jusqu'à 10 ans. Dans un contexte de situation financière à l'équilibre des collectivités, cette démarche n'est pas rejetée par l'association des collectivités locales dès lors qu'elle reste non contraignante.

a) Des engagements de l'État de stabiliser le financement des collectivités locales

La loi de programmation des finances publiques devrait définir la structure des financements des collectivités locales sur la période des cinq années. Cette visibilité est nécessaire aux gestionnaires locaux, même si le cadre temporel des LPFP n'est pas commun à l'ensemble des mandats locaux.

La LPFP 2018-2022 avait fixé la trajectoire d'évolution des concours financiers de l'État avec plusieurs sous-ensembles¹⁵².

Dans la LPFP, l'État devrait s'engager sur le montant des dotations de fonctionnement et d'investissement sur cinq ans. La loi préciserait la structure de la fiscalité partagée avec un engagement de ne pas la modifier sur la période ni le cadre de la fiscalité locale. Comme évoqué *supra*, la loi organique pourrait être modifiée en prévoyant que les parts de fiscalité nationale sont fixées par catégorie de collectivités pour la durée de la LPFP et que leur révision quinquennale est précédée d'une concertation avec les collectivités.

La LPFP donnerait la prévision des recettes en cohérence avec celles de l'État, avec les hypothèses d'évolution de la croissance et de l'inflation. Elle préciserait, par niveau de collectivités locales, une trajectoire de progression des ressources faisant l'objet d'une péréquation ou d'une mise en réserve pour renforcer la résilience en cas de crise sur les recettes (voir *infra*).

b) Des engagements des collectivités locales de participer à la trajectoire de redressement des finances publiques

La participation des collectivités locales est rendue nécessaire au regard des règles européennes, qui prévoient la présentation au sein du programme de stabilité de l'évolution du solde de l'ensemble des administrations publiques¹⁵³.

La contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques peut passer par une action sur les recettes – fiscalité ou transferts – à condition d'avoir fait l'objet d'une concertation approfondie en amont. Ce levier présente cependant l'inconvénient de ne pas être forcément adapté aux caractéristiques et aux capacités d'action de chaque collectivité

¹⁵² Une enveloppe plafonnée stable incluant les crédits budgétaires de la mission Relations avec les collectivités territoriales et les PSR hors FCTVA ; un ajustement portant notamment sur la DCRTP et DTCE des régions et départements ; le FCTVA et la fraction de « TVA des régions » remplaçant la DGF et celle des départements « fonds de sauvegarde » sans plafonnement.

¹⁵³ Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, article 7.

alors qu'un dispositif négocié permettrait plus d'adaptation. En tout état de cause, la contractualisation devrait évoluer pour tirer les enseignements de l'expérience de 2018 et s'adapter au contexte (inflation notamment). Il reviendra à la prochaine loi de programmation des finances publiques d'opter entre un pilotage par les recettes ou un dispositif de contractualisation, en en définissant le cas échéant le cadre.

Comme indiqué *supra*, il n'existe pas d'instance en charge de projeter l'évolution future des dépenses locales, qui aboutirait chaque année à un tendancier partagé, composé de dépenses obligatoires et discrétionnaires et auquel s'appliquerait un effort de maîtrise de la dépense locale et de l'endettement. Pourtant, une meilleure connaissance des charges des collectivités est également indispensable pour assurer une répartition équitable des ressources.

Dans les prochaines années, les dépenses des collectivités seront amenées à progresser, à périmètre constant, du fait de données exogènes (inflation, GVT, chômage, démographie) et de choix locaux (recrutements, revalorisations indemnitaires, investissements). Pour accompagner les exécutifs dans la maîtrise des dépenses, plusieurs pistes ont été évoquées par le passé : pyramide des âges pouvant donner des marges de manœuvres aux collectivités si elles choisissaient de ne pas remplacer tous les départs en retraite¹⁵⁴ ; gains possibles sur les achats¹⁵⁵, etc. Constatant la faiblesse des analyses partagées, le rapport Thénault-Carrez de 2010 proposait la mise en place d'un « *outil de calcul commun entre les différents acteurs, ainsi qu'un partage transparent des informations entre ces derniers, afin de faciliter l'identification des facteurs d'écarts de coûts et d'éclairer les choix des ordonnateurs* ».

Le renforcement du dialogue entre l'État et les collectivités locales sur les finances locales devrait s'appuyer sur un partage des analyses de la dynamique des charges et des recettes, seule à même d'accroître la compréhension mutuelle, la lisibilité du système de financement et le partage des contraintes. La préparation d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques est l'occasion de mettre en place des outils et une méthode de travail différente. Elle doit également permettre de renforcer les mécanismes de résilience des finances, à l'aune de l'expérience des dernières années.

C - Des mécanismes pour renforcer la résilience des finances locales

1 - Une pratique actuelle insatisfaisante

Lors de la crise sanitaire, les collectivités ont bénéficié d'une garantie d'une partie de leurs recettes et un accompagnement pour l'acquisition de certains équipements de protection (masques). S'agissant des recettes, un « filet de sécurité » a été créé par la loi de finances rectificative (LFR) 3 de juillet 2020 et adapté en LFI 2021 et LFR1 2021. Ces garanties de recettes ont coûté à l'État 578 M€ en 2020 et 176 M€ en 2021 et ont bénéficié quasi exclusivement au bloc communal (549 M€ et 154 M€).

¹⁵⁴ Selon le rapport de l'OFGL 2020, la part des plus de 55 ans dans la fonction publique territoriale s'élève à 27,4 % et ce chiffre monte à 31,4 % dans les régions et 28,6 % dans les communes.

¹⁵⁵ IGF-IGA, *Revue de dépenses relatives à la fonction achats des collectivités territoriales*, avril 2016. Les économies étaient estimées entre 1,4 Md€ et 2,7 Md€ sur une assiette estimée à 45 Md€.

Ce soutien a été moins sollicité que prévu, les recettes des collectivités ayant globalement résisté. Certaines communes très directement touchées ont néanmoins largement bénéficié du dispositif. Ainsi, en 2020, les communes touristiques ont reçu 50 % de la dotation, les communes disposant d'un casino se partageant 40 % de la garantie.

Cette assurance par l'État a permis d'amortir le choc de la crise sanitaire. Elle présente toutefois plusieurs limites. Sa construction en réaction à la crise n'a pas permis, parfois, d'anticiper les effets de cette dernière. Ainsi, en 2020, seules les recettes fiscales et domaniales ont été prises en compte et non les recettes tarifaires.

Plus fondamentalement, le principe même d'une assurance par l'État peut être interrogé. S'il est compréhensible que face à une crise d'ampleur nationale ou internationale, l'État apporte une sécurité aux collectivités et une garantie de préservation de leur fonctionnement, l'autonomie de gestion dont jouissent les collectivités devrait les conduire à anticiper des évolutions de leurs ressources et mettre en place des mécanismes pour que l'intervention de l'État devienne subsidiaire.

2 - Des mécanismes structurels à construire pour faire face aux aléas

a) Une auto-assurance à instaurer au sein de chaque collectivité

À ce jour, les règles comptables ne prévoient pas la possibilité d'une mise en réserve pour faire face à des aléas futurs. Le système de provision répond bien à un principe comptable de prudence. Il porte toutefois sur des objets précis : la « *provision pour risque ou pour charges* » qui présente un caractère certain (avec un montant ou une date de survenance inconnue) ou probable et la « *provision pour charge à répartir sur plusieurs exercices* ». Ces outils sont strictement encadrés par la loi et ne peuvent servir à constituer des réserves.

Dès lors, comme l'a proposé le député Jean-René Cazeneuve¹⁵⁶ en 2020, une modification des règles comptables doit être envisagée pour renforcer la résilience des finances locales. Trois méthodes ont été identifiées : mise en place d'un « gel » d'une partie des recettes réelles de fonctionnement lors de l'adoption du budget, afin de rendre indisponibles des crédits en début de gestion, le reliquat non utilisé étant mis en réserve de manière pérenne ; transposition d'une règle de la comptabilité privée imposant une mise en réserve d'au moins 10 % du capital social ; possibilité pour chaque collectivité d'aller au-delà, par délibération, en affectant une partie du résultat à une mise en réserve.

Cette assurance individuelle proche d'une logique de provision est à l'étude en 2022¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Jean-René Cazeneuve, *Évaluation de l'impact de la crise du COVID 19 sur les finances locales*, juillet 2020.

¹⁵⁷ Dans une réponse à une question parlementaire publiée le 16 janvier 2022 (n°36306), le ministre de l'économie, des finances et de la relance indique que « *le gouvernement modifiera les instructions budgétaires et comptables applicables aux départements en 2022 pour leur permettre de constituer des provisions de DMTO les années où ces recettes augmenteront fortement afin de les réinjecter dans leur budget quand celles-ci seront moins dynamiques* ».

b) Une assurance collective à développer

Une approche collective pourrait permettre de renforcer la résilience des collectivités locales. Pour faire face à un choc qui peut affecter différemment les collectivités d'un même niveau, le renforcement de la solidarité par la péréquation horizontale est un levier important : elle suppose une mise en réserve de fonds pouvant être rapidement mobilisés, à l'instar de ce qui a été fait pour les DMTO.

La péréquation, support de la résilience : l'exemple de la péréquation départementale sur les DMTO

Le premier fonds de péréquation des DMTO a été instauré en 2011 et a fait l'objet ensuite d'une rationalisation et d'une globalisation. La loi de finances pour 2020 a en effet fusionné trois fonds : le fonds national de péréquation des DMTO, le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) institué en 2014 et un fonds de soutien interdépartemental (FSID) créé en 2019.

La réforme de 2020 a conforté le principe de mise en réserve, en reversant la réserve de 120 M€ constituée en 2018 dans le nouveau fonds. Ce mécanisme donne la possibilité au comité des finances locales (CFL), dès que le montant prélevé excède 1,6 Md€, d'effectuer une mise en réserve du montant excédentaire. Ensuite, c'est cette même instance qui décide d'abonder les ressources mises en répartition pour les années suivantes.

Ainsi, en 2021, alors que les recettes de DMTO se sont élevées à 14,2 Md€ (+ 27 %) pour les départements, 1,658 Md€ ont été prélevés soit un montant quasi identique à 2020 (1,679 Md€). Le CFL a décidé, en juillet 2021, de mettre en réserve 58 M€. Ce sont donc 1,6 Md€ qui ont été reversés en 2021, soit plus de 11 % de la recette annuelle.

La mise en réserve et sa mobilisation constituent un exemple manifestement très intéressant pouvant faire l'objet d'un approfondissement et d'un élargissement. En définitive, en dehors du mécanisme mis en place avec les DMTO, les mécanismes d'assurance collective restent quasiment inexistantes. Comme l'a récemment recommandé la Cour¹⁵⁸, une réflexion devrait être engagée dans cette voie, qui pourrait s'appuyer sur des dispositifs de péréquation améliorés afin que la solidarité s'exerce d'abord au sein d'une catégorie de collectivités avant de mobiliser, à titre subsidiaire, l'intervention de l'État.

¹⁵⁸ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2022* – fascicule 1, p. 55.

III - Une analyse des données et un partage de l'information à renforcer

A - Renforcer les études et évaluations partagées au niveau national

La production de données relatives aux finances locales est abondante en France. Pour la seule masse salariale de la fonction publique territoriale, la DGAFP, l'Insee, la DGCL et l'OFGL sont en mesure de produire des données, qui peuvent ensuite donner lieu à des analyses de leur part mais aussi du conseil supérieur et du centre national de la fonction publique territoriales. Plus largement, la Banque postale, la Caisse des dépôts et consignations et certaines associations d'élus produisent des données et des analyses sur les finances locales. En revanche, à l'exception du Parlement ou de la Cour des comptes, rares sont les institutions qui en tirent des recommandations explicites à l'égard des collectivités.

Les bonnes pratiques à l'étranger

La question de la production et de l'analyse de données financières est une question récurrente dans les pays analysés par la Cour. Ces données sont en effet essentielles pour arriver à trouver des consensus entre État et collectivités locales sur des sujets complexes voire conflictuels, mais également dans un souci de transparence à l'égard des citoyens. Les données peuvent également être produites dans une logique d'accompagnement des élus dans la gestion des budgets locaux. Plusieurs pratiques étrangères intéressantes peuvent ainsi être citées :

En Italie, l'observatoire sur la finance et la comptabilité des collectivités locales, placé auprès du ministère de l'intérieur est comparable à l'OFGL. Il est notamment chargé de fournir des analyses sur la correcte application des principes comptables des collectivités et de suivre la situation financière de ces dernières. Il est composé de 20 membres nommés pour trois ans dont un magistrat de la Cour des comptes (président), le directeur central pour les finances locales (vice-président), des représentants de divers ministères (intérieur, économie, affaires régionales), des représentants des collectivités locales et des experts de la société civile (experts comptables, chercheurs universitaires notamment). Il exprime des avis, propositions et orientations. Par ailleurs, un portail « *open civitas* » a été conçu pour mettre en ligne des données des municipalités, provinces et partager la comparaison entre niveaux de dépenses des collectivités.

Aux Pays-Bas, l'État et les municipalités ont conclu un accord pour la mise en place, en 2020, d'un outil de benchmarking de la fiscalité municipale. Cet outil est géré par le Centre de recherche de l'économie des collectivités locales (COELO), rattaché à l'université de Groningue, et vise à renforcer la transparence de la fiscalité locale et améliorer la comparabilité entre municipalités.

En Belgique, les pouvoirs locaux wallons sont équipés d'un outil public gratuit d'analyse informatisée de leurs finances, déployé dans le cadre du Plan « e-comptes ». Il permet notamment de produire dans toutes les administrations, une Base de Données Comptables Standardisées (BDCS) via un logiciel financier unique et gratuit, développé par des fonctionnaires locaux.

L'analyse des exemples étrangers montre que trois étapes sont indispensables pour aboutir non seulement à un diagnostic partagé, mais aussi à des pistes d'amélioration consensuelles : la production de données de qualité, l'analyse objective de ces données, et la capacité à en tirer des orientations voire des recommandations. La France paraît encore éloignée de ce triple objectif pour le suivi des finances publiques locales.

En France, les données relatives aux finances locales sont abondantes, et se situent à une maille très fine puisque chaque collectivité doit présenter un budget par nature (et par fonction pour les communes de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions). Conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT, les budgets des communes sont rendus publics ; les communes de plus de 3 500 habitants et les EPCI doivent, en plus, produire 11 ratios synthétiques en facilitant la lisibilité. À partir de ces données, l'OFGL produit chaque année un rapport destiné à présenter les enjeux des finances locales.

La mission de l'OFGL, qui est une formation spécialisée du comité des finances locales prévue à l'article L. 1211-4 du CGCT, est néanmoins plus large que la production de données synthétiques. Le CFL doit en effet *« fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales »* et peut à ce titre réaliser des évaluations de politiques publiques locales. Depuis 2018, l'OFGL produit environ quatre publications thématiques détaillées chaque année.

Son mode de fonctionnement et surtout les ressources dont il dispose sont définis de manière très large par le CGCT, qui prévoit qu'il *« bénéficie du concours de fonctionnaires territoriaux et de fonctionnaires de l'État »* et *« peut solliciter le concours de toute personne pouvant éclairer ses travaux »* ; en s'appuyant plus particulièrement sur la direction statistique de la DGCL, l'OFGL n'a pas la possibilité de disposer en direct de la compétence d'autres services compétents comme l'Insee ou la DGFIP. Sa capacité de production est donc dépendante des moyens qui lui sont consacrés par la DGCL. Si l'OFGL était doté d'un budget propre, cofinancé par l'État et les collectivités, ses moyens d'actions s'en trouveraient renforcés. La sensibilité des sujets qui pourraient y être traités plaide aussi pour la nomination d'un président n'appartenant ni aux collectivités ni à l'un des ministères concernés. Un positionnement équidistant de l'administration et des collectivités augmenterait sans doute la capacité de l'OFGL à formuler des avis et orientations tranchés.

Parmi les blocs de dépenses les plus significatifs, le suivi consolidé de la masse salariale dans la fonction publique territoriale apparaît particulièrement insuffisant. Au titre de ses missions, la DGAFF assure bien une fonction *« d'accompagnement dans la mise en œuvre des chantiers RH inter fonction publique »*. Pourtant, comme le signalait la Cour dans son rapport consacré aux finances publiques locales d'octobre 2016¹⁵⁹, *« sur un plan qualitatif, la profondeur du suivi exercé sur les politiques et les pratiques de gestion des ressources humaines est bien différente pour la fonction publique de l'État, d'une part, et pour les deux autres fonctions publiques, d'autre part. »*. Outre la difficulté à collecter la totalité des données, la Cour signalait que *« le rapport annuel sur l'état de la fonction publique relatif à l'année n paraît en décembre n+2. Ce délai est trop long pour suivre à des fins opérationnelles l'évolution de la gestion de la fonction publique territoriale »*. La Cour recommandait de confier à une instance unique, qui pourrait être l'OFGL, s'appuyant à la fois sur les représentants des services centraux et des élus locaux, la mission de centraliser et d'analyser, dans des délais raisonnables, les informations sur la gestion locale de la fonction publique territoriale.

Si la production de données consolidées est indispensable, il est tout aussi important de mettre en place un lieu où ces données puissent être analysées, et où des marges d'actions puissent être proposées, discutées et recommandées. Sans remettre en cause l'autonomie financière des collectivités, un lieu au sein duquel les collectivités locales et l'État arriveraient à se mettre d'accord sur le tendanciel des prochaines années apparaît nécessaire pour intégrer

¹⁵⁹ Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2016

de façon constructive les finances publiques locales dans une démarche transversale de finances publiques. L'absence de lieux de discussion pour analyser les facteurs tendanciels de la dépense et les possibles axes d'amélioration a abouti à la création de missions *ad hoc*. Elles ont pu apporter des éclairages ponctuels sur certains postes de dépenses et formuler des propositions de mesures pour en maîtriser la dynamique, mais elles ne font pas l'objet d'un suivi dans la durée. Leurs recommandations n'ont pas de caractère prescriptif, elles sont donc inégalement suivies d'effet.

Dès lors, il convient de renforcer la capacité d'étude de l'OFGL selon le choix réalisé pour structurer le dialogue entre l'État et les collectivités locales. La mise en place d'une autorité indépendante, dotée de services et de capacité de commander des études, pourrait permettre de renforcer les analyses sur les finances et la gestion locales, en fonction des demandes d'avis ou des demandes de sa présidence. En revanche, si le comité des finances locales venait à être réformé, il conviendrait de réfléchir à doter l'observatoire d'une présidence indépendante tout en augmentant son budget d'étude.

B - Développer l'analyse et le dialogue local

La production et l'analyse des données relatives aux finances locales pourraient également être renforcées au niveau local, *a fortiori* si une plus grande maîtrise des dépenses des collectivités est mise en œuvre voire contractualisée entre l'État et les exécutifs locaux.

Le préalable à tout renforcement de l'analyse des recettes et dépenses locales est de disposer d'une information fiabilisée, remontée au travers du système d'information financière partagé entre les collectivités et la DGFIP¹⁶⁰. Pour renforcer la qualité de la gestion comptable et financière des collectivités, la mise en place du référentiel budgétaire et comptable M57 dont la généralisation est prévue en 2024, permettra de disposer d'une nomenclature fonctionnelle et un suivi fin des dépenses locales. Parmi les pistes d'amélioration envisagées pour renforcer la lisibilité des finances locales, on peut mentionner la mise en place anticipée de ce nouveau référentiel ou encore l'extension du vote fonctionnel du budget¹⁶¹ à un plus grand nombre de communes afin d'assurer une plus grande lisibilité de l'usage des ressources publiques locales.

Une fois cette donnée fiabilisée, le dialogue entre les collectivités et les services relevant de l'État pourrait également être renforcé. Plusieurs réformes ont déjà été lancées pour renforcer l'accompagnement des exécutifs locaux en matière fiscale et budgétaire. En 2017, dans son rapport consacré à la gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP, la Cour rappelait les critiques exprimées par les collectivités sur le service rendu par les services en charge de suivre la fiscalité locale. Les délais jugés excessifs dans les réponses des DDFIP aux demandes d'information sur des points conditionnant l'évolution de leurs ressources fiscales pouvaient par exemple peser sur la construction de leur budget. La DGFIP a depuis mis en place un nouveau réseau de proximité (NRP) qui s'appuie sur des conseillers aux décideurs locaux (CDL) dont le rôle est ambitieux. Ils doivent en effet apporter un conseil individualisé aux élus, qui peut couvrir les champs budgétaire, comptable, fiscal, ou encore patrimonial. Par ailleurs, la loi 3DS a ouvert la possibilité pour les métropoles, départements et régions de saisir les CRC sur les conséquences de tout projet d'investissement structurant dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage. Ils peuvent également saisir les CRC pour évaluer les résultats de leurs politiques publiques.

¹⁶⁰ C'est l'objet du système d'information Helios, qui est l'application informatique de gestion comptable et financière des collectivités locales et des établissements publics locaux.

¹⁶¹ Actuellement obligatoire pour les seules communes de plus de 10 000 habitants.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme du financement des collectivités locales doit s'appuyer sur une gouvernance renouvelée, permettant de structurer la concertation sur les finances locales, et sur un nouveau pacte de confiance entre l'État et les collectivités locales, fondé sur des engagements réciproques définis dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP).

Une instance est nécessaire pour mieux associer les représentants des collectivités locales à la concertation en amont des lois de finances et de la loi de programmation des finances publiques afin de faciliter le partage des efforts et améliorer la visibilité des finances locales. Deux modalités ont été envisagées par la Cour : la création d'une autorité indépendante, chargée d'émettre un avis sur les projets de loi relatifs aux finances locales et de veiller au respect des principes de leur financement, ou une réforme des missions et de la composition du CFL, avec des formations par niveau de collectivités (régions, départements, bloc communal). Ce dialogue mieux structuré au niveau national pourrait s'accompagner également d'une capacité des intercommunalités qui le souhaitent de décider des modalités dérogatoires de répartition des ressources.

Deux impératifs devraient guider l'évolution du financement des collectivités locales : la simplification, pour plus de lisibilité et de responsabilité, et l'équilibre financier. Quel que soit le scénario choisi, il est nécessaire de rationaliser l'affectation de la fiscalité et de procéder à la révision de dispositifs trop anciens qui complexifient le financement des collectivités territoriales (actualiser les bases locatives, supprimer les frais de gestion des impôts locaux et la compensation de la fiscalité « morte » ...).

L'équilibre, la soutenabilité des finances locales et leur lisibilité sont des enjeux majeurs que la loi de programmation des finances publiques doit contribuer à renforcer. La prévisibilité des ressources locales devrait être accrue en fixant notamment des critères stables de répartition des impôts nationaux et d'évolution des transferts financiers. La LPFP doit définir, après une concertation approfondie, les modalités de participation des collectivités locales au redressement des finances publiques par un ajustement des recettes ou un dispositif de contractualisation rénové. La résilience des finances locales doit être encouragée par des mécanismes individuels et collectifs afin que l'intervention de l'État devienne subsidiaire.

Un dialogue plus équilibré entre l'État et les collectivités exige des outils partagés, des données de qualité facilement accessibles sur les recettes et les dépenses, une analyse plus développée au niveau national comme local et une capacité à les traduire en orientations ou recommandations. Des instruments et des instances ont été créés, ils devraient être renforcés.

La Cour adresse les recommandations suivantes au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre de l'intérieur et des outre-mer :

- 1. Pour rétablir les modalités d'un dialogue constructif entre l'État et les collectivités territoriales sur leur financement, notamment lors de la préparation des lois de finances ou des textes les concernant :*
 - mettre en place une autorité indépendante chargée d'émettre un avis sur les projets de lois relatifs aux collectivités territoriales et de veiller au respect des principes d'équilibre des finances locales, de compensation des transferts de compétences et suppressions de fiscalité et de réduction des inégalités entre collectivités ;*

- *ou consolider le comité des finances locales comme instance de concertation sur les mesures du projet de loi de finances ayant un impact sur les collectivités territoriales et le décliner par niveau de collectivités pour renforcer le dialogue sur les critères de répartition des impôts nationaux et sur la péréquation horizontale ;*
 - 2. *Mener à son terme le mouvement de clarification des responsabilités sur la fiscalité locale en donnant un pouvoir de taux à un seul niveau de collectivité et en supprimant autant que possible les multi-affectations ;*
 - 3. *Dans le respect des règles constitutionnelles, simplifier le partage de la fiscalité nationale avec une fraction unique par impôt et par niveau de collectivités et dont l'évolution ne soit plus liée aux ressources remplacées ;*
 - 4. *Refondre progressivement les critères de répartition des impôts nationaux partagés pour mieux tenir compte des charges des collectivités évaluées sur la base de critères socio-économiques ;*
 - 5. *Clarifier les intitulés des dotations et regrouper les subventions à l'investissement dans un dispositif contractualisé unique ;*
 - 6. *Procéder à une révision des frais de gestion des impôts locaux, en clarifiant leur finalité et, quand ils sont rétrocédés aux collectivités territoriales, les supprimer en les compensant par des ressources équivalentes ;*
 - 7. *Mettre en place des dispositifs pour renforcer la résilience des finances locales au niveau des grandes collectivités et par catégories de collectivités.*
-

Liste des abréviations

ADEME.....	Agence de la transition écologique
ADF.....	Association des départements de France
AdCF.....	Assemblée des communautés de France (Intercommunalités de France)
.....	AMF Association des maires de France
AMRF	Association des maires ruraux de France
AMVBF.....	Association des maires ville et banlieue de France
ANCT.....	Agence nationale de la cohésion des territoires
APVF	Association des petites villes de France
APU.....	Administrations publiques
APUL.....	Administrations publiques locales
ARF.....	Association des régions de France (Régions de France)
.....	CCI Chambre de commerce et d'industrie
CDL.....	Conseiller aux décideurs locaux
CET	Contribution économique territoriale
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CFL	Comité des finances locales
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CLS	Contrat local de santé
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CNT.....	Conférence nationale des territoires
COELO	Centre de recherche de l'économie des collectivités locales (Pays-Bas)
.....	CPER Contrat de plan État-région
CRTC	Chambre régionale et territoriale des comptes
CRC.....	Chambre régionale des comptes
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
CSFPT	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
CTE.....	Contrat de transition écologique
CTU.....	Collectivité territoriale unique

CVAE.....	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCP.....	Dispositif de compensation péréqué
DETR.....	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DFM.....	Dotation de fonctionnement minimale
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGCS.....	Direction générale de la cohésion sociale
DGD.....	Dotation générale de décentralisation
DGF.....	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP.....	Direction générale des finances publiques
DMTO.....	Droits de mutation à titre onéreux
DPU.....	Dotation de péréquation urbaine
DPV.....	Dotation politique de la ville
DRI.....	Dotation régionale d'investissement
DSID.....	Dotation de soutien à l'investissement des départements
DSIL.....	Dotation de soutien à l'investissement local
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
FCTVA.....	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FDPTP.....	Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle
FNADT.....	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FNGIR.....	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FPIC.....	Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSD.....	Fonds de solidarité des départements
FSID.....	Fonds de soutien interdépartemental
FSRIF.....	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
GEMAPI.....	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
HCFP.....	Haut conseil des finances publiques
IFER.....	Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux
LPFP.....	Loi de programmation des finances publiques
MAPTAM.....	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation métropoles
NOTRé.....	Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République
NRP.....	Nouveau réseau de proximité
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économiques
OFGL.....	Observatoire des finances et de la gestion publique locales
ORT.....	Opération de revitalisation du territoire
PIB.....	Produit intérieur brut

PLF.....	Projet de loi de finances
PSR.....	Prélèvements sur recettes
RCT	Mission Relations avec les collectivités territoriales
RF.....	Régions de France
RSA	Revenu de solidarité active
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
THRP	Taxe d'habitation sur les résidences principales
THRS	Taxe d'habitation sur les résidences secondaires
TICPE.....	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TP	Taxe professionnelle
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurances
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexes

Annexe n° 1 : lettre du Premier Président au Sénat.....	133
Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées.....	136
Annexe n° 3 : les critères de répartition des impôts nationaux partagés à l'étranger.....	140
Annexe n° 4 : comparaisons internationales	142
Annexe n° 5 : les dispositifs de péréquation	145
Annexe n° 6 : les transferts entre collectivités locales	146
Annexe n° 7 : présentation des principales ressources des collectivités	147

Annexe n° 1 : lettre du Premier Président au Sénat

Cour des comptes



KCC D2200460 KZZ
07/03/2022

Le - 7 Mars 2022

Le premier président

Monsieur le Président, *Cher Claude,*

Par lettre du 18 janvier 2022, vous m'avez saisi du souhait de la commission des finances de confier à la Cour des comptes, sur la base du 2 de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la réalisation d'une enquête sur le financement des collectivités territoriales en vue d'élaborer des scénarios d'évolution.

En réponse, je vous ai indiqué par lettre du 25 janvier 2022 que la Cour était en mesure d'effectuer cette enquête, laquelle a été confiée à une formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes. À la suite de la réunion de travail que vous avez bien voulu organiser avec les présidents de la première et de la quatrième chambre et l'équipe des rapporteurs, et en présence des sénateurs Jean-François Husson et Charles Guené qui suivront également cette enquête, je souhaite vous apporter les précisions suivantes sur le périmètre et le calendrier de ces travaux.

Cette enquête intervient dans un contexte où la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la baisse des impôts de production ont profondément modifié le panier de recettes de tous les niveaux de collectivités à partir de 2021, avec notamment une part croissante des impôts nationaux partagés avec l'État. Par ailleurs, la crise sanitaire et économique a grandement réduit les redevances et les recettes tarifaires du bloc communal, ce qui a justifié des mécanismes de garanties de ressources importants en 2020 et 2021.

Alors qu'une nouvelle loi de programmation des finances publiques devrait être présentée à l'automne 2022 dans le cadre modifié par la récente réforme organique et pourrait fixer une trajectoire financière pour les finances publiques, y compris celles des collectivités territoriales, il apparaît utile d'identifier les évolutions possibles de leurs modalités de financement (régions, départements, communes et leurs groupements).

Le travail de la Cour prendra la forme de **scénarios d'évolution du financement des collectivités territoriales**. S'appuyant sur un état des lieux de la situation financière des collectivités et de ses perspectives, elle mènera un travail prospectif sur les différentes options d'évolution du financement des collectivités territoriales et leurs implications. Les critères d'analyse des pistes d'évolution seront multiples et intégreront notamment les enjeux suivants :

Monsieur Claude RAYNAL
Président de la commission des finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75006 Paris

- le respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales, encadré aujourd'hui par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 ;
- la solidarité et la réduction des inégalités entre collectivités ;
- la territorialisation de l'impôt pour maintenir ou renforcer le lien entre le territoire et le contribuable (assiette, pouvoir de taux, critères de répartition...) ;
- le renforcement de la lisibilité et de la prévisibilité des financements des différents niveaux de collectivités ;
- la dynamique des recettes et leur adéquation aux compétences des collectivités territoriales dans la durée et à l'évolution prévisionnelle de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement ;
- la gouvernance des finances locales en proposant des modalités de dialogue et de contractualisation avec l'État qui tiennent compte du rôle du Parlement.

Plusieurs scénarios d'évolution seront définis. Ils pourront s'articuler autour de trois options polaires d'évolution des ressources affectées aux collectivités locales, en adoptant une démarche différenciée selon les niveaux (région, département, bloc communal) :

- un financement renforcé par des dotations de l'État dans le respect du principe d'autonomie financière des collectivités, permettant une sécurisation des recettes à un niveau adapté aux besoins financiers mais risquant de conduire à des dotations davantage fléchées et dépendant de la contractualisation avec l'État. Dans la mesure du possible, ce scénario inclura une réflexion sur la pertinence des modalités actuelles de répartition des dotations et proposera des évolutions en la matière ;
- un financement essentiellement par des ressources locales (impôts locaux, redevances) dans l'objectif d'une territorialisation des ressources fondées sur la situation économique et sociale de chaque territoire, qui conduirait les collectivités vers une responsabilisation accrue de leurs perspectives financières tout en impliquant un niveau de péréquation certain ;
- un financement accru par des impôts nationaux partagés, par lequel les collectivités gagneraient en prévisibilité et en dynamisme des recettes, tout en partageant les aléas économiques avec l'État et sans capacité d'agir sur les taux ou l'assiette. Afin de limiter les aléas économiques intrinsèques à des impôts nationaux partagés, ce scénario pourra prévoir des mécanismes de garantie de ressources pour les collectivités territoriales.

Sur cette base, des scénarios intermédiaires pourront également être proposés.

Ces scénarios se situeront à cadre constitutionnel inchangé mais n'excluront pas une évolution possible du cadre organique, notamment sur les modalités de mise en œuvre des règles d'autonomie financière. Ils intégreront les enjeux de régulation financière et de partage clair des responsabilités entre les acteurs.

La Cour s'inscrira dans le cadre actuel de répartition des compétences des collectivités territoriales, en tenant compte des réflexions et évolutions engagées.

Un éclairage international sera donné avec l'étude de plusieurs pays ayant des parts de dépense locale, des modalités de financement et des organisations administratives différentes : la France se distingue en effet de ses voisins européens par une décentralisation de la dépense nettement plus faible (19 % du total des dépenses publiques contre 34 % au sein de l'Union européenne en 2020) avec une part importante de ces dépenses locales financée par des prélèvements obligatoires.

La formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes, chargée de superviser les travaux, sera présidée par M. Christian Charpy, président de la première chambre, avec comme président suppléant, M. Gilles Andréani, président de la quatrième chambre. L'enquête sera conduite par Mme Mathilde Lignot-Leloup, conseillère-maître et rapporteure générale, avec Mme Claire Falzone-Allard, conseillère référendaire en service extraordinaire, M. Benoît Lion, conseiller référendaire en service extraordinaire et M. Nicolas Thervet, auditeur, en qualité de rapporteurs. M. Emmanuel Glimet, président de section et conseiller maître, assurera la fonction de contre-rapporteur.

Cette enquête donnera lieu à une série de questionnaires et/ou d'entretiens auprès des organismes suivants (liste provisoire) : direction générale des collectivités locales, direction générale des finances publiques, direction du budget, direction générale du Trésor, associations d'élus (association des maires de France, France urbaine, association des intercommunalités de France, association des départements de France, Régions de France...).

L'équipe de la Cour commencera son instruction en février 2022 et se propose d'effectuer, en avril puis en juin 2022, deux points d'étape avec vous-même, le rapporteur général de la commission des finances Jean-François Husson et le rapporteur spécial Charles Guéné. Au regard de la contradiction qui sera menée avec les administrations et organismes concernés, la Cour devrait être en mesure de vous remettre son rapport fin septembre 2022.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Fichet

Pierre Moscovici

Pierre MOSCOVICI

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées

a) Administrations centrales

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Direction du budget (DB)

Mélanie Joder, directrice

Pierre Chavy, sous-directeur de la 5^{ème} sous-direction

Arnaud Wieber, chef du bureau des collectivités locales

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

Jérôme Fournel, directeur général

Guillaume Robert, chef du service des collectivités locales

Jean-Philippe Espic, service CL2 au sein du service des collectivités locales

Marie-Christine Delpech-Colonna d'Istria, cheffe du bureau CL-2A

Séverine Fargeat, adjointe au chef du service des collectivités locales et chargée des contractualisations

Direction générale du Trésor (DGT)

Antoine Deruennes, chef de service des politiques publiques

Clovis Kerdrain, sous-directeur des finances publiques

Matthieu Bourasseau, chef du bureau Analyse transversale des finances publiques

Raphaël Menelon, adjoint au chef de bureau Analyse transversale des finances publiques

Ministère de l'intérieur et des outre-mer

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Stanislas Bourron, directeur général des collectivités locales

Florent Loir, chef du bureau de la fiscalité locale

Stéphane Brunot, adjoint au directeur général des collectivités locales

Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique

b) Comité des finances locales

André Laignel, président du comité des finances locales, maire d'Issoudun, premier vice-président délégué de l'AMF

Thomas Rougier, secrétaire général de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales

Benjamin Pasquier, directeur de cabinet d'André Laignel

c) Associations d'élus locaux**Association des Maires Ville et Banlieue de France (AMVBF)**

Marc Goua, ancien maire de Trélazé, membre du bureau de Ville & Banlieue

France Urbaine

Olivier Landel, délégué général de France urbaine

Franck Claeys, délégué adjoint

Anselmo Jalabert, chargé de missions finances

Villes de France

Armand Pinoteau, directeur administratif et financier

Association des maires ruraux de France (AMRF)

Cédric Szabo, directeur général

Bertrand Hauchecorne, maire de Mareau-aux-Prés, membre du CFL et responsable de la coordination de l'AMRF

Intercommunalités de France ou Assemblée des Communautés de France (AdCF)

Sébastien Miossec, président de Quimperlé Communauté; maire de Riec-sur-Bélon, membre du CFL, président délégué d'Intercommunalités de France

Claire Delpech, conseillère finances, fiscalité et habitat

Association des maires de France (AMF)

Pierre Breteau, maire de Saint-Grégoire et co-président de la commission des finances de l'AMF

Jacques Oberti, maire d'Ayguesvives, président département de l'AMF et président du Sicoval, communauté d'agglomération du Sud-Est toulousain

Alexandre Huot, conseiller technique finances intercommunales

Nathalie Brodin, responsable du Département Finances et Fiscalité locale

Claire Gekas, conseillère technique DGF

Assane Fall, conseiller technique fiscalité

Aurélien Philippot, conseiller technique Budget, dotations d'investissement et FCTVA

Association des petites villes de France (APVF)

Romain Colas, maire de Boussy-Saint-Antoine

Emma Chenillat, conseillère Finances et fiscalité locale, Relance

Régions de France

Stéphane Perrin, vice-président Finances de la région Bretagne, président délégué Finances de la Commission administration générale de Régions de France

William Tissandier, conseiller finances publiques

Assemblée des départements de France (ADF) ou Départements de France (DF)

Jean-Léonce Dupont, président du conseil départemental de la Manche, président de la commission des finances de Départements de France

Carine Riou, conseillère finance

d) Assemblée nationale

Jean-René Cazeneuve, député de la 1^{ère} circonscription du Gers et membre de la commission des finances

Christophe Jerretie, ancien député de la 1^{ère} circonscription de Corrèze et membre de la commission des finances

Christine Pirès-Beaune, députée de la 2^{ème} circonscription du Puy-de-Dôme, secrétaire de la commission des finances

*e) Organisations internationales***OCDE**

Isabelle Chatry, Chef de l'unité Décentralisation, finances publiques locales et infrastructures
Margaux Vincent, analyste sur les finances locales et la décentralisation

f) Experts

Michel Bouvier, président de la Fondafip (Association pour la fondation internationale de finances publiques)

Guy Gilbert, professeur émérite à l'École normale supérieure de Cachan, spécialiste des finances locales

David Djaïz, inspecteur des finances, ancien rapporteur de la mission « Bur-Richard »

Luc-Alain Vervisch, directeur des études à la Banque Postale

AFIGESE (réseau des financiers, gestionnaires, évaluateurs et managers des collectivités territoriales)

Annexe n° 3 : les critères de répartition des impôts nationaux partagés à l'étranger

En Allemagne, la répartition des impôts « communs » concerne l'IR, la TVA et l'IS selon différentes modalités : une répartition localisée faiblement corrigée pour l'IR et l'IS, une répartition sur des critères de population et de ressources pour la TVA¹⁶². Pour la part d'IR revenant aux collectivités (42,5 % aux *Länder*, 15 % aux communes), la répartition se fait selon le lieu de la collecte avec quelques mécanismes correctifs mineurs entre les *Länder*. Pour la part d'IS (50 % revenant aux *Länder*), celle-ci bénéficie aux *Länder* en fonction de la localisation de chaque établissement d'une même entreprise.

La répartition de la TVA comporte deux étapes : tout d'abord, elle est répartie entre l'État fédéral, les *Länder* et les communes. Ensuite, au sein de la TVA attribuée aux *Länder*, jusqu'à un quart de l'enveloppe, dite « supplémentaire », doit être attribué selon un critère de ressources, aux *Länder* dont le montant d'IR, d'IS et de taxes locales par habitant est inférieur à la moyenne de tous les *Länder*¹⁶³. Le reste – soit au moins 75% de l'enveloppe –, est redistribué selon le nombre d'habitants. La TVA fonctionne donc sur une répartition par habitant avec une correction pour soutenir les *Länder* défavorisés sur leurs impôts propres.

En Italie, la répartition régionale de fractions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPEF) et sur la production des entreprises (IRAP) se fait selon un critère de localisation : elle est fondée sur le montant recouvré sur un territoire donné.

La répartition de la TVA dite de « coparticipation », affectée aux régions, repose sur un critère de dépenses locales de santé à financer. Dès la réforme fiscale de 2001, la part de TVA accordée aux régions devait couvrir les dépenses de santé non financées par les autres impôts locaux fléchés (IRPEF additionnel, IRAP, accises sur le pétrole) : la part de TVA accordée aux régions était de 39,5 %, et a crû pour atteindre 70,14 % de la TVA recouvrée en 2021. Un décret fixe annuellement cette part régionale au regard des dépenses de santé de l'année n-1 non couvertes¹⁶⁴. Au sein de cette enveloppe, 69,5 % sont répartis par un critère de « charges historiques » en santé : la TVA théoriquement issue de la consommation des ménages moyenne lissée sur les dernières années doit couvrir ces charges historiques, celles obtenant davantage de TVA que les 69,5 % (soit le cas de 7 régions en 2019, les plus aisées) doivent reverser la part excédentaire au fonds de péréquation interrégional qui les répartit à celles qui, avec la TVA « consommée » dans la région, n'arrivent pas à atteindre les 69,5 % de couverture des dépenses de santé. Le reliquat, soit 30,5 % - en constante augmentation depuis 2001 –, représente le deuxième pilier du fonds de péréquation : le critère de répartition est quant à lui fondé sur la population, la superficie, la capacité fiscale et les besoins de dépense en santé.

En Espagne, le critère de répartition de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (50 % de l'IRPF revient aux communautés autonomes) est la localisation du contribuable. En revanche, la répartition de la TVA se fait en fonction de la consommation régionale dans le total national. Une vaste péréquation est alors réalisée par un critère socio-économique de dépenses liées aux compétences exercées : chaque communauté autonome verse 75 % des

¹⁶² Ministère allemand des finances, « The Federal Financial Equalisation System in Germany » (en anglais)

¹⁶³ Les trois cités-États (Berlin, Brême, Hambourg) font l'objet d'un mécanisme correctif de 35 %.

¹⁶⁴ <https://temi.camera.it/leg18/post/compartecipazione-regionale-iva.html>

« ressources théoriques » qu'elle est en droit d'attendre (TVA, IRPF, accises pour les impôts partagés, et autres impôts « cédés » par l'État) avant que ce montant soit redistribué en fonction de la population dite ajustée. Ce critère permet de prendre en compte principalement l'âge de la population d'une région donnée, afin d'accorder davantage aux régions ayant une population en âge scolaire (décentralisation de la compétence éducation) et une population protégée ou âgée (compétence santé et protection sociale)¹⁶⁵. Cette répartition fait l'objet de proposition de réformes nombreuses, sans consensus politique toutefois depuis 2015.

En Suède, il n'y a pas de critères de répartition autre que le lieu de collecte pour l'impôt sur le revenu sur lequel les collectivités ont une autonomie forte. En revanche, deux mécanismes de péréquation existent qui éclairent la répartition des ressources des collectivités : une péréquation verticale des dotations et transferts de l'État, reposant sur un critère de ressource¹⁶⁶, la moyenne d'assiette fiscale par habitant qui permet en cas d'« excédent » de pouvoir fiscal, de reverser une partie tandis que l'État complète toutes les collectivités inférieures à 115 % de la capacité fiscale moyenne. La péréquation horizontale est quant à elle fondée sur les écarts de « coûts attendus » de services offerts dans 9 domaines de compétences pour les communes (4 domaines d'enseignement, 2 domaines de soins, infrastructures, coûts transversaux, transport public) et 3 pour les régions (soins de santé, population, transport public) : la répartition est donc majoritairement fondée sur les structures d'âge et les conditions socio-économiques pour réduire les disparités des coûts des services à fournir.

En Belgique, les impôts partagés sont répartis notamment par un critère de localisation, tout en constatant un enchevêtrement des collectivités ne facilitant pas leur lisibilité. Ainsi, les régions ont d'abord bénéficié d'une part de leur impôt sur le revenu (impôt sur les personnes physiques, IPP) avant qu'elles obtiennent une part régionale : l'IPP est désormais séparé entre un pilier fédéral et un pilier régional, avec pouvoir de taux. Les communautés (française, flamande, germanophone), échelon qui ne coïncide pas avec les régions (Wallonie, Flandre, Bruxelles-Capitale) et qui reversent à ces dernières une partie de leurs ressources, bénéficient d'une fraction d'IPP partagé selon un critère de localisation (part d'IPP recouvrée dans la communauté) et d'une fraction de TVA répartie selon le pourcentage d'élèves dont la communauté à la charge (appelée « clé élèves »). Ainsi, la répartition des élèves entre les trois communautés fonde à elle seule 70 % des ressources dont elles bénéficient.

¹⁶⁵ Dans le détail, l'indicateur de population ajustée prend en compte pour 30 % la population totale, 38 % la population protégée équivalente – soit une répartition pondérée selon les dépenses de santé de la population en sept tranches d'âges –, 20,5 % la population en âge scolaire, 8,5 % la population de plus de 65 ans, 1,8 % la superficie de la communauté autonome, 0,6 % la dispersion de la population et 0,6 % l'insularité.

¹⁶⁶ Un tel système, dont le pivot est une capacité fiscale supérieure ou inférieure à 115 % de la capacité fiscale moyenne, force l'État à financer 87 % de la péréquation « verticale » et les collectivités seulement 13 %.

Annexe n° 4 : comparaisons internationales

Dans l'ordre : des états fédérés ou quasi-fédérés vers les états unitaires	Organisation administrative et financière (ressources)	Péréquation et compétences	Textes de loi, particularités et autonomie fiscale	Pilotage (observatoires, groupes de travail) et gouvernance
Allemagne (pays fédéral)	<p>Etat fédéral divisé en 3 niveaux administratifs :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) <i>Bund</i>. 2) États fédérés, <i>Länder</i> (16). 3) Communes. 401 <i>Kreise</i> (arrondissements ruraux ou urbains) et, 11 054 <i>Gemeinde</i> (communes au sens strict). <p>Typologie des ressources :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Recettes fiscales : <i>Bund</i> : taxes de consommation (par exemple énergie, tabac), taxe sur les assurances. <i>Länder</i> : impôt sur les successions, impôt sur les transports. Communes : taxe professionnelle, impôt foncier, taxes de consommation locales. 2) Impôts « communs » : impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés et taxe sur la valeur ajoutée. 	<p>Le système de péréquation financière est décliné en 4 étapes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Répartition verticale : recettes totales des impôts communs sont réparties entre <i>Bund</i> et <i>Länder</i>, avec allocation supplémentaire aux communes. 2) Répartition horizontale : la part des recettes revenant aux <i>Länder</i> est répartie parmi les différents États. 3) Péréquation entre <i>Länder</i> : des transferts de rééquilibrage sont effectués des <i>Länder</i> budgétairement mieux dotés vers ceux plus défavorisés. 4) Transferts complémentaires : le <i>Bund</i> attribue des moyens supplémentaires aux <i>Länder</i> les plus fragiles. 	<p>Chaque Land a une constitution où se trouvent inscrites des règles budgétaires, avec certaines nuances entre les différents états fédérés.</p> <p>Selon la Loi fondamentale, chaque niveau étatique doit en principe financer lui-même ses compétences. La charge des dépenses suit la charge des tâches fixée par la Loi fondamentale au sens de la compétence administrative (article 104a, paragraphe 1 de la Loi fondamentale).</p> <p>La large autonomie fiscale des Länder vis-à-vis du Bund est inscrite dans la <i>Loi fondamentale</i>.</p>	<p><i>Deutscher Städtetag</i> (association allemande des communes) : fait des estimations</p> <p>Chaque <i>Land</i> (et ville-État) possède sa propre chancellerie d'État, avec notamment un ministre des Finances et donc une politique budgétaire propre dans le cadre d'une division des responsabilités très clairement définie entre <i>Bund</i> et <i>Länder</i>.</p>
Belgique (pays fédéral)	<p>Pays organisé en 2 niveaux de décentralisation :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) État fédéral. 2) Entités fédérées : communautés (3) et régions (3). <p>Typologie des ressources :</p> <p>Impôts fédérés : loi de 1989 : cette loi concernait les impôts anciennement nationaux</p> <p>Taxes fédérées : charges fiscales non-prévues par la loi de 1989 et qu'une entité fédérée peut implémenter grâce à son pouvoir fiscal.</p>	<p>Seule péréquation verticale entre région intitulée « mécanisme de solidarité ».</p> <p>Concernant les pouvoirs locaux : (communes et provinces), il existe divers dispositifs fédéraux, régionaux et communautaires de péréquation. Le principal mécanisme de péréquation est le <i>Fonds des communes</i> alimenté par les régions.</p>	<p>Technique budgétaire du Budget base zéro (BBZ) : allocation efficace des ressources en repensant chaque dépense.</p> <p>Les communautés, régions, provinces et communes belges disposent théoriquement toutes d'une autonomie fiscale consacrée par la Constitution belge. Cela dit, dans les faits, l'autonomie fiscale des collectivités locales belges ne concerne que les Régions.</p>	<p>Comité de concertation : réunit les ministres fédéraux, régionaux et communautaires. Né suite à la ratification du <i>Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance</i> de 2012, un accord a été conclu.</p>
Espagne (État régionalisé)	<p>Division en 3 niveaux :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Niveau central : état central et administration de sécurité sociale. 2) Niveau régional : 17 communautés autonomes et 2 villes autonomes. 3) Niveau local : 50 provinces et 831 communes. <p>Typologie des ressources :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Impôts partagés entre l'État central et les communautés autonomes. 2) Impôts cédés par l'État central aux régions. 3) Impôts propres des régions. 4) Fonds pour les régions et fonds de péréquation. <p>Au niveau des municipalités : 3 impôts obligatoires que toutes les municipalités doivent adopter :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Impôt sur les biens immobiliers. 2) Impôt sur les véhicules de traction mécanique. 3) Impôt sur l'activité économique. 	<p>Fonds horizontal : répartir le panier d'impôt entre régions.</p> <p>Les transferts de l'État prennent la forme de plusieurs fonds verticaux : le fonds de suffisance globale et le fonds de convergence autonome.</p> <p>Progressif transfert de compétences des années 80 à 90 : configuration asymétrique au niveau territorial du fait du cadre constitutionnel. Compétences exclusives de l'État : art 149.1</p> <p>Compétences attribuées aux régions : 148.1.</p>	<p>Modèle de financement reposant sur la loi 22/2009</p> <p>Loi organique 8/1980 de financement des communautés autonomes (LOFCA : l'État central a le pouvoir d'établir des impôts et peut transférer des facultés fiscales aux régions et au niveau local).</p> <p>Les communautés autonomes ont la capacité normative sur l'IRPP et l'impôt sur les hydrocarbures. TVA : aucun pouvoir.</p> <p>Principe d'autonomie fiscale inscrit dans la Constitution. Art 156 : autonomie des communautés. Art 140 : autonomie des municipalités.</p>	<p>Ministère des comptes publics fait rapport de financement.</p> <p>Conférences des présidents : présence du président du gouvernement, des 17 présidents des communautés autonomes, et des 2 présidents des villes autonomes.</p> <p>Conseil de politique fiscale et financière.</p>

Dans l'ordre : des états fédérés ou quasi-fédérés vers les états unitaires	Organisation administrative et financière (ressources)	Péréquation et compétences	Textes de loi, particularités et autonomie fiscale	Pilotage (observatoires, groupes de travail) et gouvernance
Angleterre (pays unitaire)	Organisation en 9 régions et suivant 2 types de subdivision : 1) Contés/counties : <i>upper tier</i> . 2) Districts : <i>lower tier</i> , ainsi que des autorités unitaires (<i>single tier</i>). Typologie des ressources : 1) <i>Council tax</i> : proche de la taxe habitation française. La collectivité locale est en charge de la collecte 2) <i>Business rates</i> : occupation de bâtiments à usage professionnel. 3) Dotations étatiques : 56% des ressources des collectivités locales	Lorsqu'il attribue une dotation budgétaire à une collectivité locale, le gouvernement applique une « retenue » ou un « complément » sur l'enveloppe concernée, dans une logique de péréquation . Le paramétrage du schéma de péréquation n'étant pas actualisé chaque année, des écarts entre collectivités existent.	Textes de loi : <i>local government finance settlement</i> . Depuis 2020, les <i>local government finance settlements</i> ne couvrent qu'une seule année budgétaire et plus 4 exercices budgétaires. Site du Parlement : <i>Local authority revenue expenditure and financing</i> . Outil présentant les principales données financières pour chaque CT. Autonomie fiscale : limitée sur assiette fixation des taux.	Pas d'organisme de gouvernance en particulier. Mais des discussions sur les finances locales au Parlement. À l'échelle des districts, les <i>country councils</i> sont responsables de la gouvernance.
Italie (État régionalisé)	État régionalisé. Depuis 1970 : établissement régional de droit commun. Typologie des ressources : - Régions : impôt additionnel régional à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur la production des entreprises et taxe sur les véhicules. - Provinces : impôt provincial sur les inscriptions de véhicules au registre nationale automobile et impôt sur l'assurance obligatoire responsabilité civile automobile - Communes : impôt additionnel communal, taxe municipale sur les biens immobiliers hors résidences principales (IMU), taxe sur les redevables par les propriétaires de biens et taxe sur le ramassage d'ordure.	Le système de péréquation italien n'utilise pas de ratio d'autonomie financière, mais repose depuis 2017 sur la définition des niveaux essentiels de prestation (LEP). Il revient à l'État de fixer ces niveaux selon la Constitution. Existence d'un seul fonds de péréquation horizontal : le Fonds de solidarité commune. Il est alimenté par une part des recettes découlant de l'IMU.	Loi n°42 du 9 mai 2009 : notion de fédéralisme fiscale. Pas de loi de financement des collectivités locales. LEP fixés selon l'art. 117, lettre m, de la Constitution.	Observatoire sur la finance et la comptabilité des collectivités locales (département des affaires internes et territoriales du Ministère de l'Intérieur italien). Conférence permanente pour la coordination des finances publique : composée de représentants des différents niveaux de gouvernance et présidée par le président du conseil des ministres.
Pays-Bas (pays unitaire)	Niveaux de collectivité territoriale au nombre de 3 : 1) Les communes (345). 2) Les provinces (12). 3) Les <i>waterings</i> (21). Typologie des ressources : 1) Dotation de l'État central. 2) Prélèvements directs des collectivités locales aux citoyens et entreprises. 3) Ressources propres.	Il n'existe pas de péréquation horizontale aux Pays-Bas. Une forme de péréquation verticale est toutefois assurée par l'État central, à travers les dotations que reçoivent les collectivités locales du Fonds des communes et du Fonds des Provinces. Les communes ont le plus de compétences parmi les 3 administrations décentralisées.	Existence d'une loi sur les relations financières. Autonomie fiscale reposant sur des textes de loi clairs : 1) Loi sur les municipalités. 2) Loi sur les provinces. 3) Loi sur les <i>waterings</i> .	Centre de recherche de l'économie des collectivités locales (COELO). Rattaché à l'université de Groningue. Outil de <i>benchmark</i> . Le ministère de l'intérieur est responsable de l'élaboration du cadre général des relations administratives et financières entre État et collectivités territoriales.
Suède (pays unitaire)	Organisation administrative selon 3 niveaux de collectivités : 1) État. 2) Régions (21). 3) Communes (290). Gouvernance administrative de l'état au travers de ses 21 préfectures. Typologie des ressources : 1) Impôt sur les revenus du travail, des retraités et prestations sociales. Correspond à 65% des ressources des communes et 64% des régions. 2) Dotation générale de l'État.	Existence d'une péréquation verticale , pour laquelle l'État central joue en rôle clé, et une péréquation horizontale effectuée entre les collectivités locales en fonction des coûts relatifs. Péréquation verticale : a pour fonction de niveler les écarts d'assiette fiscale. Prise en compte dans le calcul de la moyenne de l'assiette fiscale par habitant = capacité moyenne d'imposition.	Loi sur les collectivités territoriales. Loi sur la comptabilité des collectivités territoriales. Chaque collectivité territoriale a un document budgétaire propre, sur lequel l'État n'intervient pas.	L'Agence nationale de impôts sous tutelle du ministère suédois des finances est responsable de la perception des impôts des collectivités territoriales et assure la redistribution. Existence de plusieurs organes de gouvernance . 1) Association des collectivités locales (SKR) : en avril et octobre chaque année, un rapport sur la situation budgétaire des collectivités locales est publié. 2) Ministère des finances 3) Agence nationale de la statistique (SCB) : rapport intitulé

Dans l'ordre : des états fédérés ou quasi-fédérés vers les états unitaires	Organisation administrative et financière (ressources)	Péréquation et compétences	Textes de loi, particularités et autonomie fiscale	Pilotage (observatoires, groupes de travail) et gouvernance
		<p>Péréquation horizontale : péréquation des coûts. Elle compense les différences inévitables de coûts structurels tant chez les communes que chez les régions (deux système dissociés).</p> <p>Existence de compétences obligatoires et facultatives. Existence de compétences obligatoires partagées : service de transport locaux et régionaux.</p>	<p>L'autonomie des collectivités locales est inscrite dans la constitution suédoise. Cette autonomie est effective sur les plans de la gestion et du financement. Il y a peu d'exemples de fiscalité partagée entre l'État et les collectivités locales au-delà de l'IR et d'une taxe foncière « hybride » qui est venue remplacer l'impôt foncier classique en 2008.</p>	<p><i>Annual accounts for the municipal and regions.</i></p>

Source : SER, traitement Cour des comptes

Annexe n° 5 : les dispositifs de péréquation

Type de péréquation	Régions	Départements	Intercommunalités	Communes
Péréquation verticale		<ul style="list-style-type: none"> – Dotation de fonctionnement minimale (DFM) – Dotation de péréquation urbaine (DPU) 	<ul style="list-style-type: none"> – Dotation d’intercommunalité 	<ul style="list-style-type: none"> – Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) – Dotation de solidarité rurale (DSR) – Dotation nationale de péréquation (DNP) – Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)
Péréquation horizontale	<ul style="list-style-type: none"> – Fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions 	<ul style="list-style-type: none"> – Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements – Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements – Fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSDRIF) 	<ul style="list-style-type: none"> – Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) 	<ul style="list-style-type: none"> – Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) – Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) – Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d’enregistrement

Source : OFGL, *Les finances des collectivités locales en 2021*

Annexe n° 6 : les transferts entre collectivités locales

En 2020, les flux financiers entre les budgets de collectivités locales différentes ont atteint 32,7 Md€. Parmi ces derniers, 24,7 Md€ sont des flux relatifs à des reversements de fiscalités ou des mécanismes de péréquation. Dans le détail, 14,7 Md€ sont liés à des attributions de compensation¹⁶⁷, 4 Md€ au titre du FNGIR et 6 Md€ aux titres des différents mouvements de péréquation horizontaux (FPIC, FSRIF, DSC, fonds de péréquation CVAE, DMTO, fonds de solidarité des départements d'Île-de-France, fonds de péréquation régional, et péréquation de la Métropole du Grand Paris). Ces montants sont importants : 16,4% du produit global des impôts et taxes perçu par les collectivités locales sont ainsi transférés à une autre collectivité affectataire – soit au sein d'un même territoire si le reversement est intercommunal, soit hors du territoire géographique. Le mécanisme du coefficient correcteur devrait renforcer ce pourcentage à partir de 2021. Ce chiffre est encore plus important pour les intercommunalités : avec 11,57 Md€ d'attribution de compensation versée aux communes pour 22,63 Md€, ce sont 33,9 % des produits fiscaux collectés par les EPCI qui sont transférés vers les communes (CFE, CVAE, TASCOM et IFER) – tandis que les EPCI bénéficient de 820 M€ remontant depuis les communes.

8 Md€ d'autres flux concernent des flux internes pour des subventions et remboursements de frais. Ainsi, pour le bloc communal, ce sont 1,4 Md€ de dépenses des communes qui financent les EPCI (dont 820 M€ de remboursement de personnels, soit 7% du total des dépenses de personnel des EPCI et 260 M€ de dépenses d'investissements) et 1 Md€ de dépenses des EPCI qui financent les communes (dont 440 M€ de dépenses d'investissement). En revanche, la masse la plus importante est de 5,6 Md€ de flux entre le bloc communal, les départements et les régions dont la majeure partie proviennent des deux derniers niveaux (5,2 Md€) vers le bloc communal (5 Md€) et notamment en dépenses d'équipement (3,3 Md€ soit 9 % des dépenses d'équipement total du bloc communal). Si ces montants sont importants et dépendent en partie du cycle électoral, celles-ci diminuent de 9% sur les années 2018-2020 par rapport aux années 2012-2014 (trois dernières années des mandats électoraux) et couvrent un pourcentage moindre des dépenses d'équipement (passant de 8,7 % à 8 %). L'OFGL ayant étudié les versements des départements au bloc communal, il est notable de remarquer qu'une grande partie des subventions n'est liée à aucune compétence exercée par les départements : 47 % relèvent de l'aménagement et de l'environnement, 8 % de l'eau et assainissement et 6 % du développement économique local.

¹⁶⁷ Prévue aux IV et V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, l'attribution de compensation permet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérées lorsqu'un EPCI opte pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU). En régime de FPU, l'EPCI se substitue aux communes pour la perception de l'intégralité de la CFE et de la TASCOM, la part de CVAE attribuée au bloc communal, la totalité des fractions d'IFER revenant au bloc communal. Une fois perçus, les produits collectés pour les communes leur sont ensuite reversés.

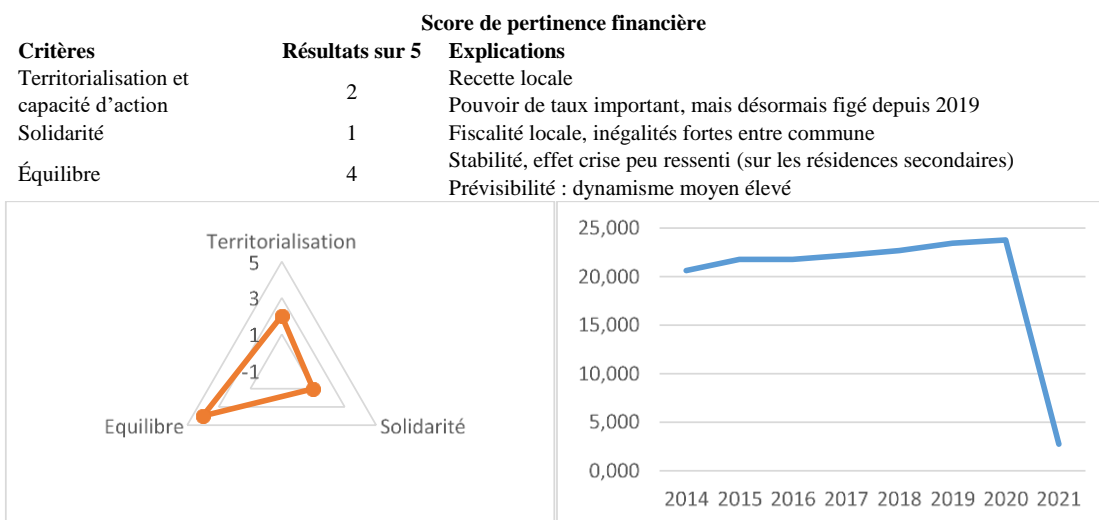
Annexe n° 7 : présentation des principales ressources des collectivités

a) La taxe d'habitation

Nom de l'impôt	Taxe d'habitation (TH) et taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)				
Nombre de bénéficiaires	3 : communes, syndicats, EPCI				
Bénéficiaires hors CT	Oui, État (5,5 Md€)				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Montant 2021 (en M€)	1 988	823	30	-	-
Montant 2020 (en M€)	16 300	7 495	82	-	-
Montant 2019 (en M€)	16 050	7 377	91	-	-
Évolution 14/20 (annuelle)	+ 2,6 %	+ 2,2 %	- 3,2 %		

Cadre juridique	
Pouvoir de taux	Oui : taux adopté avant le 15 avril par la commune ou l'EPCI
Taux moyen en 2021	24,44 %
Montant moyen en 2021	238 € (montant net moyen selon la DGFIP)
Fixation du taux	Taux figé depuis 2020 au niveau de 2019 (liberté de taux retrouvée en 2023).
Assiette	Valeur locative cadastrale nette (loyer annuel théorique), diminuée d'abattements obligatoires ou facultatifs : abattement obligatoire pour charges de famille, abattements facultatifs en fonction des zones ou fonction des revenus.
Mode de versement	Calculée sur la situation au 1 ^{er} janvier de l'année d'imposition. Versement mensuel de l'État d'avances de trésorerie aux collectivités (douzièmes de fiscalité) correspondant au montant du produit émis dans les rôles d'imposition locaux annuels
Assujetti	Propriétaire, locataire ou occupant à titre gratuit au 1 ^{er} janvier de l'année ; depuis 2021, seules les résidences secondaires sont comptabilisées pour l'assujettissement.
Lié à une dépense	Non : inscription en ressources de fonctionnement

Historique, hypothèses et avenir	
Historique	Loi du 30 décembre 1974, remplaçant la contribution mobilière. Codifiée à l'article 1 407 CGI
Justification	La contribution mobilière qui portait sur le logement permettait de faire contribuer les revenus issus ni du commerce (patente), ni de la terre (foncière). En 1974, elle permet alors de financer les services publics au niveau des communes (dépenses scolaires, équipements, entretien de la voirie)
Avenir	La suppression de la taxe d'habitation a été une promesse du président de la République en 2017
Réformes ou propositions	Suppression complète de la taxe d'habitation pour les résidences principales en 2023 (Gouvernement) : en 2021, selon la DGCL, 2 727 Md€ des 2 759 Md€ étaient issus de la taxe d'habitation pour les résidences secondaires
Hypothèses d'évolution	Maintien de la TH sur les logements et sur les résidences secondaires. Hausse constatée de la part résidence secondaire entre 2017-2020 : + 3,5 % par an



b) La taxe foncière sur les propriétés bâties

Nom de l'impôt	Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)				
Nombre de bénéficiaires	3 : communes, syndicats, EPCI				
Bénéficiaires hors CT	Non				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Montant 2021 (en M€)	32 360	1 802	137	-	-
Montant 2020 (en M€)	18 775	1 907	88	14 314	-
Montant 2019 (en M€)	18 358	1 839	96	14 059	-
Évolution 14/20 (annuelle)	+ 3,0 %	+ 10,9 %	- 3,8 %	+ 2,3 %	

Cadre juridique

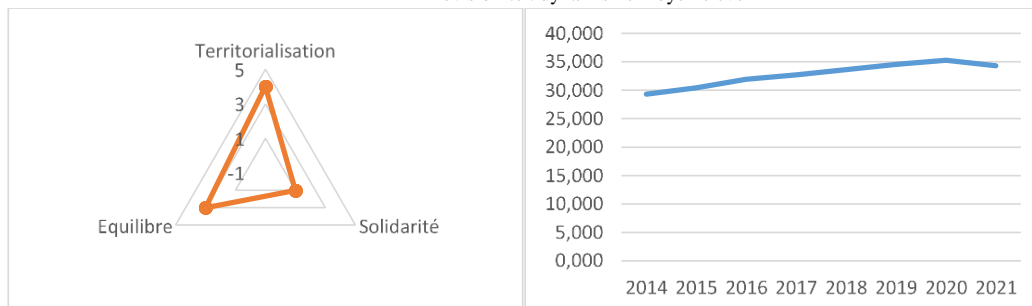
Pouvoir de taux	Oui : taux adopté avant le 15 avril par la commune ou l'EPCI
Taux moyen en 2021	37,73 %
Montant moyen en 2021	849 € par propriétaire physique (incluant la TEOM, recouvré sur la même assiette) ; de 68 € (local industriel) à 1 097 € (local commercial) en montant médian dû par un professionnel
Fixation du taux	Liaison des taux : à compter de 2020, le taux de CFE ne pourra pas augmenter plus ou diminuer moins que le taux de TFPB ou le taux moyen pondéré (TMP) des deux taxes foncières constatées sur le territoire de l'intercommunalité
Assiette	Moitié de la valeur locative cadastrale nette (loyer annuel théorique)
Mode de versement	Calculée sur la situation au 1 ^{er} janvier de l'année d'imposition. Versement mensuel de l'État d'avances de trésorerie aux collectivités (douzièmes de fiscalité) correspondant au montant du produit émis dans les rôles d'imposition locaux annuels
Assujetti	Propriétaire ou usufruitiers de propriétés bâties (occupants ou non), soit essentiellement des locaux d'habitation, des locaux industriels et commerciaux, des terrains de bâtiments ou formant une dépendance indispensable immédiate à ces constructions (dont parkings). 62 % des montants sont payés par des personnes physiques, 38 % par des personnes morales.
Lié à une dépense	Non : inscription en ressources de fonctionnement

Historique, hypothèses et avenir

Historique	Loi du 30 décembre 1974, remplaçant la contribution foncière bâtie elle-même issue de la contribution foncière. Codifiée à l'art 1380 CGI
Justification	La contribution foncière qui portait sur le terrain permettait de faire contribuer les revenus issus des biens fonciers (ancienne « taille » d'Ancien Régime). En 1974, la nouvelle taxe foncière sur les propriétés bâties permet de passer d'un impôt local superposé aux impôts d'État à un système d'impôt local direct indépendant de ceux-ci : elle permet alors de financer les services publics au niveau des communes (dépenses scolaires, équipements, entretien de la voirie) et départements.
Avenir	Avec la réforme de la taxe d'habitation, les échelons affectataires de la TFPB ont été modifiées : désormais celle-ci revient au seul bloc communal (transfert du produit départemental de la TFPB). Elle devient également l'unique levier fiscal du bloc communal, incité alors à construire alors que la politique menée vise à la zéro artificialisation nette.
Réformes ou propositions	Réforme des impôts bâti vers la terre en vue d'une plus grande sobriété foncière (Trannoy et Wasmer, 2022)
Hypothèses d'évolution	Hypothèse rapport Cazeneuve : + 2,6 % pour 2020 à 2022.

Score de pertinence financière

Critères	Résultats sur 5	Explications
Territorialisation et capacité d'action	4	Recette locale avec pouvoir de taux important Impact à venir de la politique de zéro artificialisation nette, limitant le pouvoir fiscal
Solidarité	1	Fiscalité locale, inégalités fortes entre commune
Équilibre	3	Stabilité, mais diminution importante lors de la crise (n+1) Prévisibilité : dynamisme moyen élevé



c) La taxe foncière sur les propriétés non bâties

Nom de l'impôt	Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)				
Nombre de bénéficiaires	3 : communes, syndicats, EPCI				
Bénéficiaires hors CT	Non				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Montant 2021 (en M€)	873	237	6	-	-
Montant 2020 (en M€)	869	233	4	-	-
Montant 2019 (en M€)	858	230	4	-	-
Évolution 19/21 (annuelle)	+ 0,9 %	+ 1,5 %	+ 25,6 %		

Cadre juridique

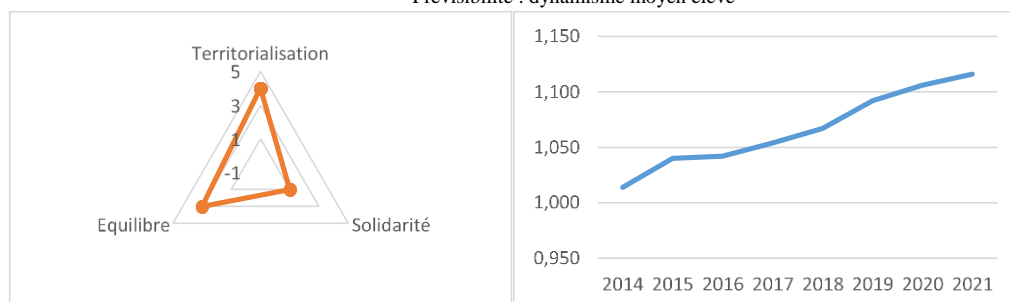
Pouvoir de taux	Oui : taux adopté avant le 15 avril par la commune ou l'EPCI
Taux moyen en 2021	54,3 %
Montant moyen en 2021	64 € par propriétaire physique ; 393 € par entreprise propriétaire
Fixation du taux	Liaison des taux : selon l'article 1 636 B du CGI, les communes et EPCI peuvent faire varier de manière proportionnée la TFPB, TFPNB et CFE (hausse ou baisse pour les 3 impôts) ou de manière différenciée tant que le taux de TFPNB ne peut augmenter plus ou diminuer moins que celui de la TFPB.
Assiette	Valeur locative cadastrale nette réduite de 20 % (loyer annuel théorique). Pour inciter les propriétaires à mettre sur le marché leurs terrains, une majoration de la VLC des terrains constructibles est appliquée dans les zones où les tensions immobilières sont les plus fortes.
Mode de versement	Calculée sur la situation au 1 ^{er} janvier de l'année d'imposition. Versement mensuel de l'État d'avances de trésorerie aux collectivités (douzièmes de fiscalité) correspondant au montant du produit émis dans les rôles d'imposition locaux annuels
Assujetti	Propriétaire ou usufruitiers de propriétés non bâties par « subdivisions fiscales », soit essentiellement des terres (33 %), des prairies (20 %) ou des bois (20 %) dont 95 % sont des terres agricoles. Il existe des exonérations obligatoires, temporaires (jeunes agriculteurs) ou facultatifs (décision des communes d'exonérer les terrains plantés en arbres truffiers).
Lié à une dépense	Non : inscription en ressources de fonctionnement

Historique, hypothèses et avenir

Historique	Loi du 30 décembre 1974, remplaçant la contribution foncière non bâtie elle-même issue de la contribution foncière. Codifiée à l'art 1393 CGI
Justification	La contribution foncière qui portait sur le terrain permettait de faire contribuer les revenus issus des biens fonciers (ancienne « taille » d'Ancien Régime). En 1974, la nouvelle taxe foncière sur les propriétés non bâties permet de passer d'un impôt local superposé aux impôts d'État à un système d'impôt local direct indépendant de ceux-ci : elle permet alors de financer les services publics au niveau des communes.
Avenir	Avec la réforme de la taxe d'habitation, les taxes foncières (bâti et non bâti) deviennent le plus important levier fiscal du bloc communal. Pour la taxe foncière sur le non bâti, les valeurs locatives cadastrales demeurent obsolètes (base 1961, VLC actualisées en 1974 et 1980)
Réformes ou propositions	Réforme des impôts bâti vers la terre en vue d'une plus grande sobriété foncière (Trannoy et Wasmer, 2022) ; proposition plus large de réformer la fiscalité agricole (Bur-Richard, 2018)
Hypothèses d'évolution	Hypothèse rapport Cazeneuve : + 1,4 % pour 2020 à 2022.

Score de pertinence financière

Critères	Résultats sur 5	Explications
Territorialisation et capacité d'action	4	Recette locale avec pouvoir de taux important Impact à venir de la politique de zéro artificialisation nette, limitant le pouvoir fiscal
Solidarité	1	Fiscalité locale, inégalités fortes entre commune
Équilibre	3	Stabilité, mais diminution importante lors de la crise (n+1) Prévisibilité : dynamisme moyen élevé



d) La cotisation foncière des entreprises

Nom de l'impôt	Cotisation foncière des entreprises (CFE)				
Nombre de bénéficiaires	2 : communes, EPCI				
Bénéficiaires hors CT	Non				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Montant 2021 (en M€)	540	6 311	2	-	-
Montant 2020 (en M€)	629	7 634	2	-	-
Montant 2019 (en M€)	618	7 385	2	-	-
Évolution 19/21 (annuelle)	- 10,2 %	+ 4 %	=		

Cadre juridique

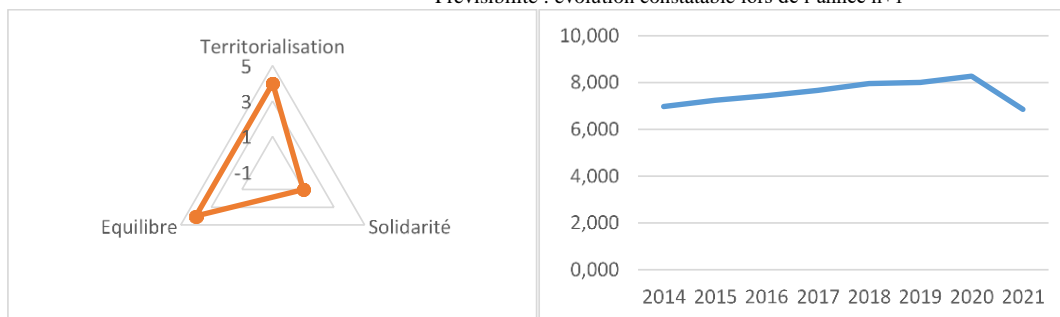
Pouvoir de taux	Oui : taux adopté avant le 15 avril par la commune ou l'EPCI
Taux moyen en 2021	26,48 %
Montant moyen en 2021	1 591 € (montant moyen net par entreprise imposable)
Fixation du taux	Liaison des taux : à compter de 2020, le taux de CFE ne pourra pas augmenter plus ou diminuer moins que le taux de TFPB ou le taux moyen pondéré (TMP) des deux taxes foncières constatées sur le territoire de l'intercommunalité.
Assiette	Moitié de la valeur locative cadastrale nette (loyer annuel théorique), comme la taxe foncière sur les propriétés bâties
Mode de versement	Calculée sur la situation au 1 ^{er} janvier de l'année d'imposition. Versement mensuel de l'État d'avances de trésorerie aux collectivités (douzièmes de fiscalité) correspondant au montant du produit émis dans les rôles d'imposition locaux annuels
Assujetti	Entreprises et particuliers exerçant une activité professionnelle non salariée, à partir d'un CA supérieur à 5 000 €. Exonérations permanente des collectivités territoriales, exploitants agricoles, certaines professions. Exonération temporaire pour entreprises nouvelles ou entreprises implantées dans certaines zones (ZUS, QPV, etc.)
Lié à une dépense	Non : inscription en ressources de fonctionnement

Historique, hypothèses et avenir

Historique	Remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale, composée de la CVAE et la CFE, en 2010. Diminution de moitié de la valeur locative des établissements industriels en 2021. Codifié à l'art. 1 447 du CGI
Justification	Taxation non du propriétaire foncier, mais l'utilisation par une entreprise de l'immobilier. Reprend l'essentiel de l'ancienne taxe professionnelle, en supprimant la taxation des équipements et bien mobiliers qui était supposée pénaliser l'investissement. Permet également d'inciter les communes à réserver du foncier pour les entreprises (retour fiscal)
Avenir	La réforme des valeurs locatives cadastrales des locaux professionnels fera évoluer les montants dus de CFE.
Réformes ou propositions	Maintien de la CFE sous sa forme actuelle malgré sa charge sur la production (CAE, 2019)
Hypothèses d'évolution	Hypothèse rapport Cazeneuve : 1,7 % (hors crise), - 1 % pour 2022. Évolution 14-20 à 2,8 % (avant allègement locaux industriels).

Score de pertinence financière

Critères	Résultats sur 5	Explications
Territorialisation et capacité d'action	4	Recette pertinente Pouvoir de taux important, mais tempéré par la jurisprudence Rôle incitatif en développement
Solidarité	1	Fiscalité facultative, absence de fonds de péréquation Décision de partager la compétence au niveau de l'EPCI favorisée
Équilibre	4	Stabilité, effet crise peu ressenti Prévisibilité : évolution constatable lors de l'année n+1



e) La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

Nom de l'impôt	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)				
Nombre de bénéficiaires	3 : communes, EPCI, départements				
Bénéficiaires hors CT	Non				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Montant 2021 (en M€)	643	5 133	-	3 791	-
Montant 2020 (en M€)	645	5 174	-	3 835	8 404
Montant 2019 (en M€)	617	5 010	-	3 743	8 119
Évolution 19/21 (annuelle)	+ 2,1 %	+ 1,2 %		+ 0,7 %	- 100 %

Cadre juridique

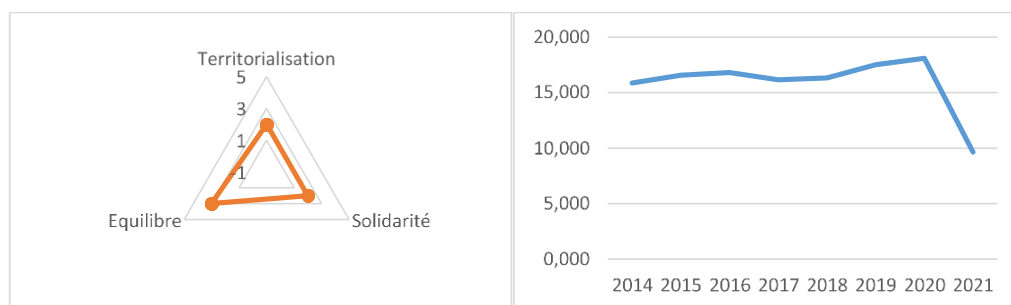
Pouvoir de taux	Non : taux national de 0,75 %. Barème progressif entre 500 000 € et 50 M€ de CA HT (taux effectif à 0,75 %), via un dégrèvement barémique compensé par l'État aux CT.
Assiette	Valeur ajoutée de l'entreprise
Mode de versement	<p>Paiement en deux acomptes au 15 juin et au 15 septembre, sur la valeur ajoutée réalisée lors de l'année n-1. En cas de valeur ajoutée fortement différente, l'entreprise a la possibilité de moduler le montant des acomptes pour prendre en compte cette situation, qui doit être liquidée définitivement au mois de mai de l'année n+1 (sur les revenus n-1)</p> <p>Pour les collectivités, versement sur les acomptes de l'année n-1 et sur la régularisation de mai sur les revenus n-2</p>
Assujetti	Entreprises, quel que soit son statut juridique, exerçant une activité imposable à la CFE et dont le CA hors taxe excède 500 000 € (obligation déclarative à partir de 152 500 €). Le CA est plus important que le CA « comptable » : produits de ventes, prestations de services, mais aussi plus-value de cessions, refacturations de frais au compte de transferts de charges
Taxe additionnelle	Oui : taxe additionnelle à la CVAE au profit des CCI régionales (3,46 % de la CVAE due) et frais de gestion de la fiscalité locale (1% de la CVAE et de la TA-CVAE)
Lié à une dépense	Non : inscription en ressources de fonctionnement

Historique, hypothèses et avenir

Historique	Remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale, composée de la CVAE et la CFE, en 2010. Suppression de la part régionale de CVAE en LFI pour 2021 (division du taux par deux, de 1,50 % à 0,75 %)
Justification	Taxer la création de richesse des entreprises, en associant efficacité économique (minimiser l'effet distorsif de la taxation des facteurs de production) et efficacité fiscale (valeur ajoutée évolue au même rythme que le PIB)
Avenir	Ressource incitative pour la contribution des entreprises au financement des collectivités locales, la CVAE a déjà été diminuée de 50 % en 2021. Sa suppression envisagée ferait reposer en quasi-totalité sur les ménages le financement des collectivités.
Réformes ou propositions	Suppression en 2023 (Gouvernement, 2022), suppression progressive (CAE, 2019) ; souhait de maintien (France Urbaine, Intercommunalités de France)
Hypothèses d'évolution	Hypothèse rapport Cazeneuve : + 9 % en 2022. Évolution 14-19 à 2 %. Évolution théorique proche du PIB, malgré une forte volatilité

Score de pertinence financière

Critères	Résultats sur 5	Explications
Territorialisation et capacité d'action	2	Absence de pouvoir de taux, mais exonération de CFE votée par la commune applicable à la CVAE Rôle incitatif pour attirer des entreprises (retour fiscal)
Solidarité	2	Attribution au département peu pertinent (pas de compétence économique) Fonds de péréquation CVAE existant, peu élevé
Équilibre	3	Fort dynamisme, mais forte volatilité également Prévisibilité : évolution difficilement constatable, effet décalé jusqu'à année n+2



f) La taxe sur les surfaces commerciales

Nom de l'impôt	Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)				
Nombre de bénéficiaires	2 : communes, EPCI				
Bénéficiaires hors CT	Oui : État bénéficiaire de la majoration de 50 % de TASCOM (très grandes surfaces)				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Montant 2021 (en M€)	25	767	-	-	-
Montant 2020 (en M€)	25	770	-	-	-
Montant 2019 (en M€)	25	772	-	-	-
Évolution 19/21 (annuelle)	=	=			

Cadre juridique

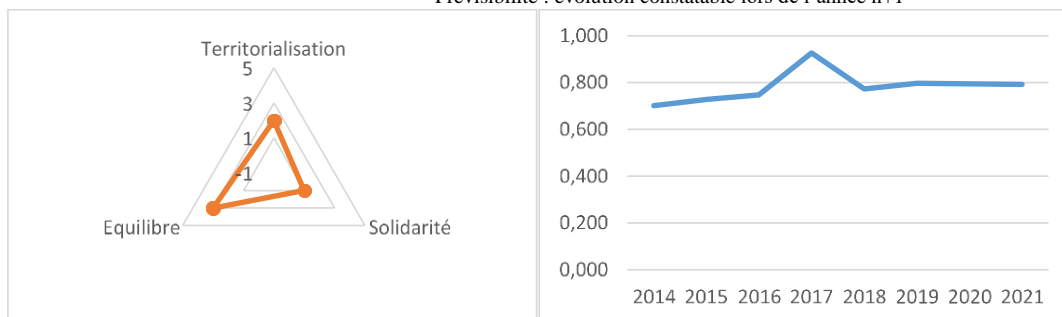
Pouvoir de taux	Partiel : coefficient multiplicateur depuis 2012 fixé par l'EPCI ou, à défaut, le conseil municipal de la commune affectataire entre 0,8 et 1,3 et ne comportant que deux décimales.
Taux applicable	4 € par m ² à 35,70 € par m ² , hors majoration et réduction
Modulation	Coefficient multiplicateur : 1 EPCI à 0,95 ; 4 EPCI à 1,3. Moyenne à 1,04
Assiette	Surface commerciale progressive en fonction du chiffre d'affaires par mètre carré (de 5,74 € par m ² jusqu'à 34,12 € par m ² si le CA est supérieur à 12 000 € par m ²), minoré ou majoré selon l'activité de ventes
Mode de versement	Déclaration et versement par les entreprises assujettis avant le 15 juin sur le chiffre d'affaires de l'année n-1, collecte par l'État. Versement mensuel de l'État par douzième de fiscalité sur la base des produits perçus l'année précédente
Assujetti	Depuis 2017, acompte de 50 % du montant versé pour les établissements > 2 500 m ² Entreprises – établissements commerciaux de vente au détail, sous conditions de surface (400 m ²) et de chiffre d'affaires (460 000€ HT)
Lié à une dépense	Non : inscription en ressources de fonctionnement

Historique, hypothèses et avenir

Historique	Création par la loi du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de commerçants et artisans âgés. Affectation aux collectivités locales depuis 2011 (réforme de la TP)
Justification	Favoriser un développement équilibré entre les commerces (péréquation entre petits commerces et grandes surfaces commerciales)
Avenir	Critiquée par les acteurs de la distribution, notamment au regard de l'exemption des commerçants en ligne en raison de l'absence de surface commerciale, la TASCOM a fait l'objet de propositions de réformes globales en 2020 – sans qu'aucun amendement au PLF 2021 n'ait été adoptée. Les Assises du commerce en 2021 ont rappelé l'opposition du secteur à cette taxe. Réforme globale de la fiscalité liée au commerce, prenant en compte les nouvelles modalités de commerce (rapport Potterie, 2020) ; extension aux entrepôts de commerce électronique
Réformes ou propositions	
Hypothèses d'évolution	Hypothèse rapport Cazeneuve : volatilité importante, 2,5 %. Stabilité relative depuis 2015 (hors année 2017) autour de 800 M€.

Score de pertinence financière

Critères	Résultats sur 5	Explications
Territorialisation et capacité d'action	2	Recette pertinente pour les EPCI, rôle théoriquement incitatif de retour fiscal en cas de surface commerciale Territorialisation via la localisation des surfaces commerciales Pouvoir de modulation des collectivités locales
Solidarité	1	Absence de fonds de péréquation, mais montant reversé à l'EPCI Relative concentration au sein de quelques EPCI, TASCOM représentant entre quelques % jusqu'à +5% (130 EPCI) des recettes locales
Équilibre	3	Faible volatilité, effet crise peu ressenti Prévisibilité : évolution constatable lors de l'année n+1



g) L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux

Nom de l'impôt	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)				
Nombre de bénéficiaires	5 : communes, EPCI, départements, régions et État				
Bénéficiaires hors CT	Oui : État (3 % des sommes perçues, frais de dégrèvement et recouvrement, environ 31 M€)				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Montant 2021 (en M€)	73	607	-	314	646
Montant 2020 (en M€)	63	579	-	303	664
Montant 2019 (en M€)	62	562	-	294	633
Évolution 19/21 (annuelle)	+6,6 %	+7 %		+11 %	

Cadre juridique

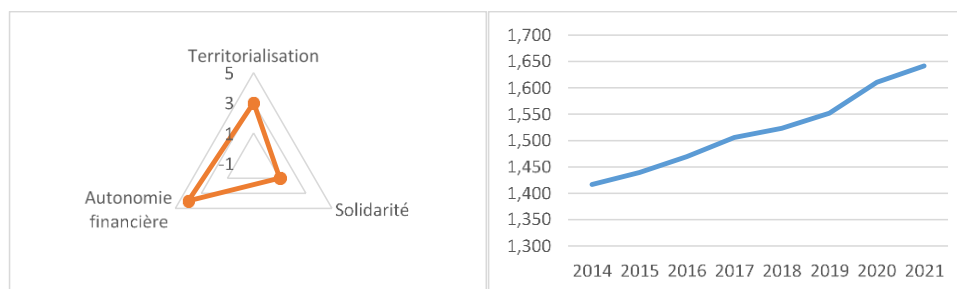
Pouvoir de taux	Non : imposition forfaitaire. De 7,82€ par kW de puissance (éolienne-hydrolienne) à 3,254 par kW installé (nucléaire-hydraulique-photovoltaïque) ; pour les transformateurs, tarif par tranche de tension en kV. Revalorisation annuelle au taux prévisionnel d'indice des prix à la consommation, fixée à l'art 1 635-0 quinquies CGI (soit + 1,5 % en 2022)
Assiette	Dix composantes : imposition sur éoliennes et hydroliennes, sur installations de production d'électricité nucléaire ou thermique, sur les centrales de production d'électricité photovoltaïque ou hydraulique, sur les transformateurs électriques, sur les stations radioélectriques, sur installations et canalisations gazières, sur le matériel ferroviaire roulant, sur certains matériels roulant en IdF, sur les répartiteurs principaux de la boucle cuivre, sur les installations de production d'électricité par géothermie
Mode de versement	Collecte annuelle, selon la disposition par l'exploitant d'une composante au 1 ^{er} janvier, déclaration au mois de mai. Exigible jusqu'au 15 décembre de l'année d'imposition
Assujetti	Exploitants professionnels d'une entreprise de réseau ou propriétaires d'une installation visée, dans les secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications
Lié à une dépense	Non : inscription en ressources de fonctionnement

Historique, hypothèses et avenir

Historique	Création par la LFI pour 2010, à la suite de la réforme de la taxe professionnelle (création de 9 composantes). Codifié aux articles 1519 et 1599 du CGI
Justification	Suppression de la taxe professionnelle : l'IFER vise notamment les entreprises dont l'activité est exercée dans les secteurs de l'énergie, des transports ferroviaires et des télécommunications et qui voyaient leur CET fortement diminuer à la suite de la réforme
Avenir	Pensée comme une fiscalité permettant de compenser les externalités négatives des industries de réseaux tout en incitant les communes à accueillir celles-ci, l'IFER pourrait être un levier de mobilisation de la fiscalité énergétique et électrique, ainsi qu'en matière de mobilités.
Réformes ou propositions	Réforme de l'IFER « mobile » ou radioélectrique, afin de prendre en compte le besoin de couverture numérique et le déploiement de la 5G (rapport de l'IGF) : l'IFER mobile a un rendement aujourd'hui de 222 M€, inégalement réparti, qui devrait doubler d'ici 2026. Il est proposé d'en modifier l'assiette (pylône plutôt qu'antenne), plafonner le rendement ou son remplacement par une cotisation sur le chiffre d'affaires des opérateurs
Hypothèses d'évolution	Fort dynamisme : produit en hausse annuelle de + 2,2 % (14-20). Hypothèse rapport Cazeneuve : + 1,4 %.

Score de pertinence financière

Critères	Résultats sur 5	Explications
Territorialisation	3	Lien local important selon la localisation de l'assiette Mauvaise affectation selon certaines collectivités : affectation aux échelons supra-communaux, alors que projet localisé dans une commune ou un EPCI
Solidarité	1	Inégale répartition du produit : par exemple, 5 % des communes touchent 33 % de l'IFER mobile, 80 % des moins denses en touchent 41 %
Équilibre	4	Respect de l'autonomie financière. Stabilité et prévisibilité



h) La taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Nom de l'impôt	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)				
Nombre de bénéficiaires	3 : communes, EPCI, syndicats				
Bénéficiaires hors CT	Non				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Montant 2021 (en M€)	507	6 864	223	-	-
Montant 2020 (en M€)	632	6 476	213	-	-
Montant 2019 (en M€)	629	6 345	260	-	-
Évolution 19/21 (annuelle)	- 10,2 %	+ 4 %	- 7,4 %		

Cadre juridique

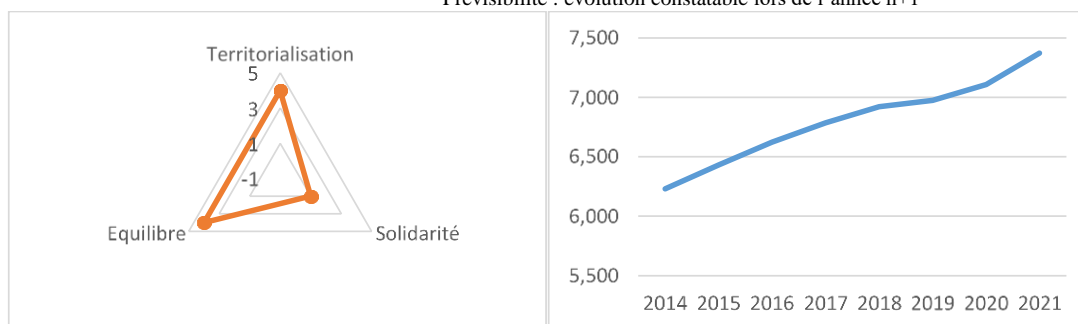
Pouvoir de taux	Oui : impôt fixé ou non par les communes si elles assurent la collecte des déchets ménagers, ou des syndicats ou EPCI si elles bénéficient de la compétence transférée et assurent la collecte, afin de financer l'enlèvement des déchets ménagers. Taux adopté avant le 15 avril
Taux moyen en 2021	9,18 %
Fixation du taux	TEOM finance strictement les dépenses et investissements liés aux déchets ménagers, dont le produit ne doit pas être manifestement disproportionné.
Assiette	Moitié de la valeur locative cadastrale nette (loyer annuel théorique), comme la taxe foncière sur les propriétés bâties
Mode de versement	Calculée sur la situation au 1 ^{er} janvier de l'année d'imposition. Versement mensuel de l'État d'avances de trésorerie aux collectivités (douzièmes de fiscalité) correspondant au montant du produit émis dans les rôles d'imposition locaux annuels
Assujetti	Particuliers propriétaires (ou usufruitiers) de toutes les propriétés redevables de la taxe foncière sur les propriétés bâties, si elles sont dans la zone de collecte de déchets. Propriétaires peut demander au locataire le remboursement de la TEOM (charges locatives récupérables)
Lié à une dépense	Oui : inscription en ressources de fonctionnement, mais produit ne peut dépasser le coût de la collecte « de manière disproportionnée » (CE, 2014, <i>Auchan</i>)

Historique, hypothèses et avenir

Historique	Loi du 13 août 1926, introduction d'une part incitative en 2012. Codifiée à l'art 1 520 CGI
Justification	Pouvoir aux dépenses des services d'enlèvement des ordures ménagères. Imposition fiscale (absence de déchets sans incidence sur le paiement de la taxe), facultative (institution à l'initiative du conseil municipal ou de l'EPCI), obligatoire pour le contribuable (aucune dispense de taxe, sauf si quartier non desservi par le service de collecte)
Avenir	Développement de la fiscalité incitative (TEOMi), forte augmentation attendue en 2022 selon l'Amorce (hausse du coût du carburant et du coût de la collecte)
Réformes ou propositions	« Remplacer une part significative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères par des modalités plus justes et favorisant les comportements écoresponsables », remplacé par une taxe sur les produits générant des déchets d'emballage (Convention citoyenne pour le climat, 2020)
Hypothèses d'évolution	Hypothèse rapport Cazeneuve : + 1,5 % avec stabilité. Évolution 14-21 à 2,4 %.

Score de pertinence financière

Critères	Résultats sur 5	Explications
Territorialisation et capacité d'action	4	Recette pertinente : financement l'enlèvement des déchets ménagers Pouvoir de taux important, mais tempéré par la jurisprudence Rôle incitatif en développement
Solidarité	1	Fiscalité facultative, absence de fonds de péréquation Décision de partager la compétence au niveau de l'EPCI favorisé
Équilibre	4	Stabilité, effet crise peu ressenti Prévisibilité : évolution constatable lors de l'année n+1



i) Les droits de mutation à titre onéreux

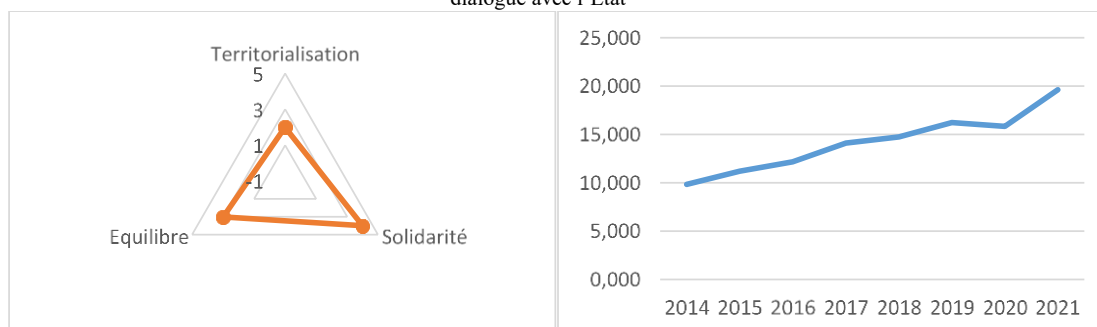
Nom de l'impôt	Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)				
Nombre de bénéficiaires	4 : communes, EPCI, départements et État				
Bénéficiaires hors CT	Oui : État (prélèvement de 2,37 % sur le droit départemental – soit 350 M€ en 2021)				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Montant 2021 (en M€)	4 730	424	-	14 163	-
Montant 2020 (en M€)	4 193	382	-	11 306	-
Montant 2019 (en M€)	4 174	371	-	11 495	-
Évolution 19/21 (annuelle)	+6,6 %	+7 %		+11 %	
Cadre juridique					
Pouvoir de taux	Oui : pour le département, taux plafond à 4,50 % atteint par tous les départements (sauf Indre, Isère, Morbihan, Mayotte à 3,80 %) ; pour la part communale, taux communal additionnel de 1,20% (sauf Ile-de-France à 0,60 %) pour les communes de +5 000 hab ou stations de tourisme.				
Taux moyen en 2021	5,81 %				
Assiette	Prix du bien vendu, constaté lors de la mutation de propriété				
Mode de versement	Collecte de l'impôt par les notaires, reversement à l'État lors des formalités d'enregistrement. Versement mensuel aux collectivités locales, sauf les communes de moins de 5 000 hab non classées stations de tourisme (obtention d'un fonds départemental de péréquation)				
Assujetti	Particuliers – acheteurs lors de l'achat d'un bien immobilier (neuf, ancien, terrain)				
Lié à une dépense	Non : inscription en ressources de fonctionnement				

Historique, hypothèses et avenir

Historique	Transfert au département depuis la loi du 7 janvier 1983
Justification	Transfert de compétences (acte I de la décentralisation)
Avenir	2 ^e recette de fonctionnement du département, les DMTO sont un produit très dynamique mais particulièrement procyclique. Une réforme a eu lieu en 2020 pour le fonds national de péréquation des DMTO à partir de 3 anciens fonds.
Réformes ou propositions	Proposition d'un fonds de garantie commun DMTO-CVAE (Cazeneuve 2020), provisionnement des recettes exceptionnelles de DMTO (Lambert et al. 2014), revalorisation du taux plafond de DMTO de 0,2% (Cazeneuve 2020), recentralisation afin de réformer ou supprimer les DMTO (Bur-Richard 2018)
Hypothèses d'évolution	Forte volatilité, forte hausse depuis 2013 (9 170 M€) malgré des écarts importants (- 31 % en 2009, + 24 % en 2021). Hypothèse rapport Cazeneuve : + 10,1 % en 2022

Score de pertinence financière

Critères	Résultats sur 5	Explications
Territorialisation et capacité d'action	2	Recette peu pertinente au regard des compétences du département (procyclique, peu liées aux dépenses sociales) Territorialisation via les ventes immobilières locales, mais faible retour sur les politiques menées localement. Taux plafond atteint par la quasi-totalité des départements, absence de taux des communes
Solidarité	4	Existence d'un fonds de péréquation des DMTO de 0,34% Forte volatilité, dynamique haussière récente
Équilibre	3	Prévisibilité : évolution constatable 3 mois après en raison du décalage entre le fait générateur et l'encaissement Mise en place d'un fonds DMTO associant les départements, sans dialogue avec l'État



j) La taxe sur la valeur ajoutée

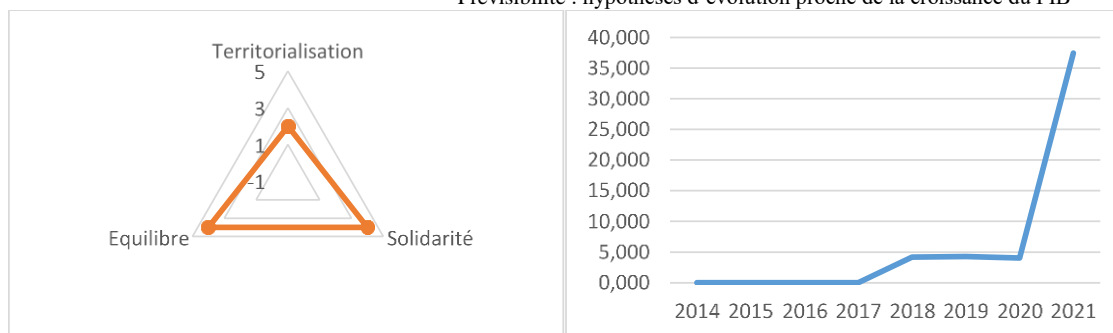
Nom de l'impôt	Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)				
Nombre de bénéficiaires	5 : EPCI, département, région, État et ASSO				
Bénéficiaires hors CT	Oui : État (86 Md€) et ASSO (49,3 Md€)				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Montant 2021 (en M€)	676	7 424	-	14 624	14 646
Montant 2020 (en M€)	-	-	-	-	4 025
Montant 2019 (en M€)	-	-	-	-	4 291

	Cadre juridique				
Assiette	Montant de la transaction				
Taux national	Variable : de 2,1% (taux dit « super-réduit ») à 20% (taux normal). Encadrement européen				
Taux additionnel	Non : taux de TVA national, sans taux additionnel				
Mode de versement	Versement mensuel d'avances de trésorerie (douzièmes de fiscalité) correspondant au montant du produit émis chaque année				
Assujetti	Impôt indirect sur la consommation, entreprise assujettie en facture la taxe aux consommateurs du bien ou service				
Lié à une dépense	Non, ressource libre d'emploi				

	Historique, hypothèses et avenir				
Historique	Création de la TVA : loi du 10 avril 1954 Article 149 de la LFI pour 2017 : affectation d'une fraction du produit de TVA aux régions en remplacement de la part régionale de DGF Article 16 de la LFI pour 2020 : affectation d'une part de TVA aux départements dite de « fonds de sauvegarde », en fonction de critères de ressources et de charge (montant DMTO inférieur au montant moyen et taux de pauvreté supérieur à 12%) LFI pour 2021 : affectation d'une fraction du produit de TVA aux départements et EPCI, en remplacement de leur TH et de la TFPB ; affectation d'une fraction de TVA aux régions en remplacement de la part régionale de CVAE, égale au montant de la CVAE perçue en 2020 (sur l'activité économique 2019)				
Justification	Pour les régions (2017) : substitution de la DGF des régions Pour les départements (2020) : soutien au territoire les plus fragiles Pour les départements (2021) : substitution de la part départementale et EPCI sur la TH et la TFPB, et de la CVAE pour la part régionale				
Avenir	La TVA est désormais la deuxième recette fiscale pour le bloc communal, la première des régions et des départements				
Réformes ou proposition					
Hypothèses d'évolution	TVA : évolution moyenne de 3,2% pour la période 2014-2019. Hypothèse rapport Cazeneuve : + 3,3 % en 2022 pour la TVA des régions				

Score de pertinence financière

Critères	Résultats sur 5	Explications
Territorialisation et capacité d'action	2	Recette nationale, taux national
Solidarité	4	Territorialisation possible suivant les critères de répartition Solidarité possible suivant les critères de répartition (critères de dépenses)
Équilibre	4	Dynamisme important, mais partage des aléas avec l'État et la sphère sociale Prévisibilité : hypothèses d'évolution proche de la croissance du PIB



k) La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

Nom de l'impôt	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)				
Nombre de bénéficiaires	5 : communes, EPCI, syndicats, département, région, État, AFITF				
Bénéficiaires hors CT	Oui : État (19,7 Md€ dont compte d'affectation spéciale <i>transition énergétique</i>) et agence de financement des infrastructures de transport de France (1,2 Md€)				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Montant 2021 (en M€)	262	113	89	5 421	5 390
Montant 2020 (en M€)	261	112	100	5 337	5 328
Montant 2019 (en M€)	262	114	92	5 808	5 756
Évolution 19/21 (annuelle)	=	- 0,2 %	- 1,6 %	- 3,4 %	- 3,2 %

Cadre juridique

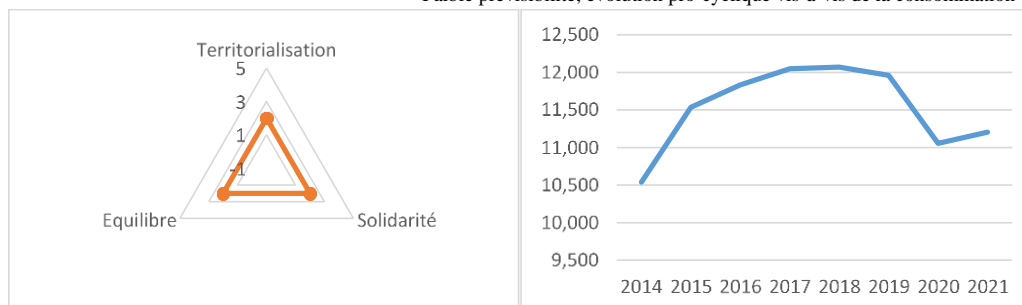
Assiette	Produits pétroliers destinés à être utilisés en tant que carburant : produit repose à 71 % sur le gazole routier et 22 % sur les essences sans plomb consommés par les véhicules. Exonérations nombreuses (4,5 Md€), notamment pour l'aviation commerciale et le transport maritime
Taux national	Variable : taux exprimés depuis 2022 en MW/h, de 16,2 €/MWh (gaz de pétrole liquéfiés carburant) à 59,4 €/MWh (gazole) et 76,8 €/MWh (essences). Gel des taux depuis 2018.
Pouvoir de taux	Taux réduits bénéficiant à des secteurs ou carburants particuliers (coût annuel de 2,2 Md€) Oui : pouvoir de modulation régional du taux de TICPE sur l'essence et le gazole vendus sur leur territoire, dont le produit est obligatoirement consacré au financement des infrastructures de transport. Modulation particulière en Île-de-France pour Île-de-France Mobilités (IdFM)
Mode de versement	Versement mensuel aux collectivités bénéficiaires, contemporain : baisse répercutée sur les versements aux collectivités territoriales dès le mois suivant
Assujetti	Impôt indirect sur la mise à la consommation des produits énergétiques (sortie d'un dépôt ou entrepôt de stockage) : nombre restreint de redevables (131 distributeurs de carburants et groupe pétrochimiques, dont 23 représentent 99 % des recettes). N'est pas perçue dans les DROM-COM (taxes locales sur les carburants) pour une moindre recette de 1,5 Md€ en 2020
Lié à une dépense	En partie : la TICPE est affectée en totalité sur la section de fonctionnement pour les communes, EPCI, syndicats, départements ; elle est composée d'une part fonctionnement et d'une 2 ^e part d'investissement (environ 5 %) pour les régions

Historique, hypothèses et avenir

Historique	Création de la taxe intérieure pétrolière en 1928, remplacée par la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers puis par la TICPE en 2011. Codifié depuis le 1 ^{er} janvier 2022 par les articles L. 312-1 et suivants du code des impositions sur les biens et services en tant qu'« accises sur les énergies »
Justification	Transfert de compétence de l'acte II de la décentralisation, et lois ultérieures : 8 quote-part de TICPE transférées (notamment transfert du RMI en 2004, transferts de compétences LRL en 2005, RSA en 2009, formation professionnelle en 2014, lois MAPTAM et NOTRe en 2016)
Avenir	Droit d'accise jusqu'à présent perçu et contrôlé par la DGDDI, la gestion, le recouvrement et le contrôle de la TICPE sont transférés à la DGFIP à compter de 2024.
Réformes ou proposition	Suppression de la TVA sur la TICPE (amendement d'opposition, 2022) ; suppression de l'avantage fiscal sur le gazole non routier reporté après 2023 (Gouvernement, 2022)
Hypothèses d'évolution	Tendance 2017-2019 de - 0,36 % par an. Hypothèse rapport Cazeneuve : - 0,4 % en 2022, qui confirmerait la tendance d'une relative diminution annuelle.

Score de pertinence financière

Critères	Résultats sur 5	Explications
Territorialisation et capacité d'action	2	Recette nationale et taux national, territorialisation possible selon critères
Solidarité	2	Modulation régionale limitée (fin de la modulation LRL depuis 2017, majoration régionale Grenelle utilisée par 2 régions, majoration IdFM)
Équilibre	2	Solidarité possible suivant les critères de répartition (critères de dépenses) Volatilité moyenne (effet crise), partage des aléas avec l'État Faible prévisibilité, évolution pro-cyclique vis-à-vis de la consommation



l) La taxe sur les conventions d'assurance

Nom de l'impôt	Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)				
Nombre de bénéficiaires	4 : commune, EPCI, département, caisse nationale des allocations familiales				
Bénéficiaires hors CT	Oui : CNAF (921 M€)				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Montant 2021 (en M€)	77	66	-	8 023	-
Montant 2020 (en M€)	79	58	-	7 606	-
Montant 2019 (en M€)	74	62	-	7 360	-
Évolution 19/21 (annuelle)	+ 1,7 %	+ 3,0 %		+ 4,4 %	

Cadre juridique

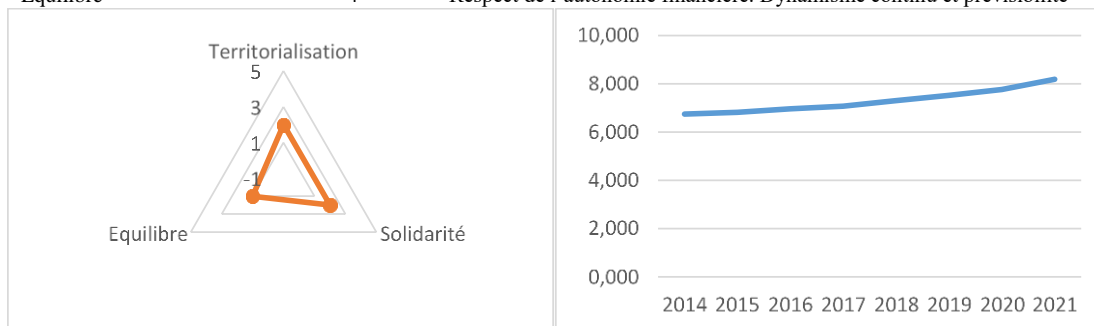
Assiette	Montant des sommes stipulées au profit de l'assureur, dans toutes les conventions d'assurances conclues avec une société ou compagnie d'assurances ou assureur français ou étranger Variable selon le contrat : de 7 % (assurances contre l'incendie relative à des risques agricoles non exonérés) à 30 % (autres assurances contre l'incendie) ; 7 % (assurances garantissant les pertes d'exploitation consécutives à une incendie) ; 19 % assurances contre les risques de toute nature de navigation maritime ou fluviale ; de 12,5 à 33 % pour les assurances relatives au risques relatifs aux véhicules terrestres à moteurs ; à 9 % pour toutes les autres assurances.
Taux national	
Pouvoir de taux	Non
Mode de versement	Versement mensuel aux collectivités bénéficiaires, contemporain : baisse répercutée sur les versements aux collectivités territoriales dès le mois suivant
Assujettis	Société, compagnie d'assurances ou assureur rétribué par des primes ou cotisations, à date d'échéance de celles-ci
Liée à une dépense	Non : inscription en section de fonctionnement

Historique, hypothèses et avenir

Historique	Création de la taxe sur les conventions d'assurances en 1944 en remplacement de droits d'enregistrement et de timbre applicables. Codifié aux articles 991 et 1 004 du CGI » Transfert de compétence de l'acte II de la décentralisation et réforme de la fiscalité locale : 4 quote-part de TSCA transférées dont 3 pour les départements (transferts de compétences LRL en 2005, financement des SDIS en 2005, réforme de la fiscalité locale avec suppression de la vignette en 2010) et une pour la commune de Marseille (financement du bataillon de marins-pompiers de la ville de Marseille en 2006. Totalité du produit de la taxe sur les conventions d'assurances incendies et contre les risques liés à la navigation fluviale et maritime est affectée aux collectivités, ainsi qu'une fraction du produit des assurances de véhicules terrestres
Justification	Suppression de l'exonération de la TSCA sur les contrats d'assurance décès emprunteur en 2019. Exonération de la TSCA pour les contrats d'assurance des véhicules électriques depuis 2021.
Avenir	Suppression ou réduction du taux de TSCA sur les contrats d'assurance inclusifs sans questionnaire médical pour favoriser la distribution de contrats d'assurance sans sélection médicale (amendement d'opposition, 2021)
Hypothèses d'évolution	Tendance 2017-2019 de + 3,1 % par an. Hypothèse rapport Cazeneuve : + 2,6 % en 2022.

Score de pertinence financière

Critères	Résultats sur 5	Explications
Territorialisation et capacité d'action	2	Recette nationale et taux national, territorialisation possible selon critères
Solidarité	2	Solidarité possible suivant les critères de répartition (critères de dépenses)
Équilibre	4	Respect de l'autonomie financière. Dynamisme continu et prévisibilité



m) La dotation globale de fonctionnement

Nom de la dotation	Dotation globale de fonctionnement (DGF)				
Nombre de bénéficiaires	3 : communes, EPCI, départements				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Montant 2021 (en M€)	11 750	6 515	-	7 927	-
Montant 2020 (en M€)	11 689	6 546	-	7 958	-
Montant 2019 (en M€)	11 642	6 627	-	8 085	-
Évolution 19/21 (annuelle)	+0 %	-1 %		-1 %	

Cadre juridique

Modalités	DGF se répartit en plusieurs dotations spécifiques avec multiple enveloppes distinctes : dotation forfaitaire (communes et département, 60 % du total de la DGF), dotation d'intercommunalité (EPCI), dotation de compensation (EPCI et département), dotation de solidarité urbaine (communes), dotation de solidarité rurale (communes), dotation nationale de péréquation (communes), dotation de fonctionnement minimale (département), dotation de péréquation urbaine (département).
Montant moyen en 2021	DGF des communes : 165 € par habitant en moyenne ; DGF des EPCI : 89 € par habitant en moyenne ; DGF des départements : 119 € par habitant en moyenne Versement mensualisé de la dotation forfaitaire, de la DSU et des dotations intercommunales sous forme d'acomptes pour les mois de janvier à mai (douzième de dotation perçue l'année n-1). Versement unique pour la DSR ou DNP, à une date déterminée par la préfecture et avant la fin du troisième trimestre.
Mode de versement	Information par la DGCL des montants de DGF par collectivités au 31 mars, afin de faciliter l'adoption des budgets primitifs au 15 avril. Possibilité ouverte aux collectivités de solliciter des avances de DGF (majoration des acomptes)
Lié à une dépense	Non : inscription en ressources de fonctionnement, libre d'emploi

Historique, hypothèses et avenir

Historique	Création par la loi du 3 janvier 1979 instituant une DGF par l'État aux collectivités locales et leurs groupements. 3 réformes majeures : 1985, 1993 et 2004
Justification initiale	Suppression d'une fiscalité locale (1966, taxe locale sur les ventes) puis d'une fiscalité transférée (1979, versement représentatif de la taxe sur les salaires)
Avenir	Après une période de diminution 2014-2017, stabilisation de la DGF. Suppression de la DGF des régions, remplacée par une fraction de TVA (2018)
Réformes en cours ou propositions	Réforme de la DGF (Pires-Beaune, 2015) : réforme de la dotation forfaitaire en trois parts, simplification des dotations de péréquations, création d'une architecture spécifique de la DGF des EPCI, DGF locale.

Score de pertinence financière

Critères	Résultats sur 5	Explications
Territorialisation et capacité d'action	2	Dotation calculée par la DGCL, mais libre d'emploi par les collectivités territoriales, devenue quasiment une dotation ancienne pour prise en compte des compétences d'aménagement (dotation forfaitaire) Faible lien territorial, malgré des critères liés aux caractéristiques d'un territoire
Solidarité	5	Mécanisme principal de péréquation verticale de l'État pour les communes et les départements Faiblement lisible mais prévisible, en raison des critères anciens et d'une forte dépendance aux valeurs antérieures de la DGF (mais stabilité depuis 2017). Évolue peu en cas d'évolution des dépenses croissantes (banlieues, communes rurales)
Équilibre	2	Gouvernance en partie via le comité des finances locales (CFL) pour fixer l'évolution de certaines parts de la DGF

