

N° 41

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 octobre 2022

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les scénarios de financement des collectivités territoriales,*

Par MM. Charles GUENÉ, Jean-François HUSSON et Claude RAYNAL,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS.....</b>	<b>7</b>
<b>I. LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN SYSTÈME DEVENU LARGEMENT OBSOLÈTE QUI REND SA RÉFORME INDISPENSABLE .....</b>	<b>9</b>
<b>A. UN SYSTÈME DE FINANCEMENT COMPLEXE ET SÉDIMENTÉ QUI GÉNÈRE UN MANQUE DE LISIBILITÉ ET DE COHÉRENCE.....</b>	<b>9</b>
1. <i>Une frontière non consensuelle entre ressources propres et ressources externes qui pose question en termes de niveau d'autonomie financière .....</i>	<i>9</i>
2. <i>Une complexité qui caractérise tous les niveaux de financement .....</i>	<i>16</i>
3. <i>Une évolution des ressources au fil de l'eau sans lien avec les charges et les missions des collectivités .....</i>	<i>23</i>
4. <i>Une évolution du panier des ressources qui génère une absence de cohérence sur les indicateurs financiers .....</i>	<i>24</i>
<b>B. UNE RÉFORME DONT LA NÉCESSITÉ EST UNANIMEMENT RECONNUE MAIS QUI DEVRA RÉUSSIR À CONCILIER DES INTERÊTS CONTRADICTOIRES DANS UN CONTEXTE DE DÉFIANCE ACCRUE ENVERS L'ÉTAT .....</b>	<b>25</b>
1. <i>Les objectifs contradictoires du financement des collectivités : autonomie ou dynamisme des recettes, limitation des dépenses de fonctionnement mais développement de l'investissement local.....</i>	<i>25</i>
2. <i>Une défiance accrue envers l'État.....</i>	<i>27</i>
<b>II. DES PISTES ET RECOMMANDATIONS QUI TÉMOIGNENT DE LA COMPLEXITÉ D'UNE RÉFORME GLOBALE TOUT EN CONSTITUANT UNE BASE DE TRAVAIL PRÉCIEUSE POUR L'AVENIR.....</b>	<b>31</b>
<b>A. LA MÉTHODE DES SCÉNARIOS POLAIRES MET EN ÉVIDENCE L'ÉTROITESSE DES MARGES DE MANŒUVRE POUR RÉFORMER LE PANIER DE RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....</b>	<b>31</b>
1. <i>Le renforcement de la fiscalité locale au niveau du bloc communal présente le risque d'alourdir la pression fiscale ou d'aggraver les inégalités territoriales, et pose la question de son acceptabilité pour les autres strates .....</i>	<i>32</i>
2. <i>Le renforcement de la fiscalité transférée se heurte à la rareté des impôts « partageables » et pose la question de leurs modalités de répartition .....</i>	<i>34</i>
3. <i>Un renforcement de la part des dotations de l'État se heurterait aux exigences de préservation de l'autonomie financière des collectivités et à la complexité des enjeux qui s'attachent à leurs modalités de répartition .....</i>	<i>36</i>
<b>B. À PLUS COURT TERME, DES PISTES INTÉRESSANTES D'AMÉLIORATION DU SYSTÈME SONT PRÉSENTÉES .....</b>	<b>37</b>
1. <i>Une proposition bienvenue de renforcement de la gouvernance des finances locales, rendu nécessaire par la place croissante de la fiscalité partagée.....</i>	<i>37</i>
2. <i>Des recommandations pour rendre le système plus simple et lisible, dont certaines sont toutefois discutables.....</i>	<i>39</i>
3. <i>La nécessité de renforcer la capacité du système à faire face aux crises .....</i>	<i>40</i>

<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITIONS POUR SUITE À DONNER.....</b>	<b>43</b>
<b>I. AUDITION DU PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES .....</b>	<b>43</b>
<b>II. AUDITION DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS DU BLOC COMMUNAL.....</b>	<b>63</b>
<b>III. AUDITION DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE.....</b>	<b>80</b>
<b>IV. AUDITION DE RÉGIONS DE FRANCE .....</b>	<b>87</b>
<b>ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES .....</b>	<b>99</b>

Mesdames, Messieurs,

Par courrier daté du 18 janvier 2022, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes la réalisation, au titre de l'article 58 2° de la loi organique relative aux lois de finances, d'une enquête relative **aux scénarios de financement des collectivités territoriales**.

Plusieurs axes de réflexion ont structuré cette enquête. S'appuyant sur un état des lieux de la situation financière des collectivités et de ses perspectives, l'enquête a permis un travail prospectif sur les différentes options d'évolution du financement des collectivités territoriales et leurs implications. Les critères présidant aux pistes d'évolution analysées par la Cour des comptes ont été multiples et intègrent notamment les enjeux suivants :

- le respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales, encadré aujourd'hui par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales ;

- 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 des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités ;

- la gouvernance des finances locales en proposant des modalités de dialogue et de contractualisation avec l'État qui tiennent compte du rôle du Parlement.

Pour donner suite à la remise de l'enquête par la Cour des comptes en octobre 2022, la commission des finances a organisé plusieurs auditions.

Elle a ainsi, tout d'abord, entendu le premier Président de la Cour des comptes le 12 octobre 2022.

Elle a ensuite organisé deux auditions sous formes de table ronde, les 18 et 25 janvier 2023, auxquelles étaient conviés, outre Christian Charpy, président de la première chambre de la Cour des comptes, et Mathilde Lignot-Leloup, conseiller maître à la Cour des comptes :

- pour la première, Pierre Breteau, co-président de la commission finances de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), Denis Durand, membre du conseil d'administration de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), Sébastien Miossec, président délégué d'Intercommunalités de France, et François Rebsamen, co-président de la commission « Finances et fiscalité » de France urbaine ;

- pour la seconde, Stéphane Perrin, vice-président du conseil régional de Bretagne et président délégué finances de la commission administration générale de Régions de France (RDF) et Valérie Simonet, présidente du conseil départemental de la Creuse et secrétaire adjointe de l'Assemblée des départements de France (ADF).

Le sujet de la réforme du financement des collectivités territoriales présente une difficulté majeure. Si les constats sont unanimes de la part des élus locaux et des parlementaires concernant la complexité du système actuel et la nécessité de le réformer, les attentes à cet égard sont nombreuses et les solutions difficiles à arrêter pour parvenir à concilier des objectifs et des intérêts difficilement conciliables.

**Dans ce contexte, la commission des finances a jugé utile de s'adresser à la Cour des comptes afin de réaliser de la manière la plus neutre possible un constat de la situation actuelle et de poser des propositions d'évolution.**

Cette démarche n'est qu'une première étape. Elle permet, à tout le moins, de disposer d'éléments factuels ainsi que d'une présentation des avantages et des inconvénients des éventuelles pistes de réforme. Elle nécessite néanmoins de poursuivre la réflexion sur un temps plus long avant d'engager des actions concrètes qui ne pourront, dans tous les cas, qu'intervenir de manière échelonnée dans le temps.

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS

1. Les rapporteurs partagent le constat dressé par la Cour des comptes d'un système de financement des collectivités territoriales devenu illisible à force d'empilement de réformes et de sédimentation de dispositifs historiques et de relations dégradées entre l'État et les collectivités territoriales, notamment du fait de la tendance à la suppression d'impôts locaux observée dans la période récente.
2. En dépit de l'accord de l'ensemble des parties prenantes sur le diagnostic, la grande disparité des situations locales et la confrontation d'intérêts contradictoires ne permet pas de dégager de solutions consensuelles. C'est la raison pour laquelle la commission des finances a souhaité confier à la Cour des comptes le soin de conduire une réflexion sur les scénarios de financement des collectivités territoriales. La méthodologie retenue, reposant sur la présentation de scénarios « polaires » et l'identification de critères permettant de mesurer leurs avantages et limites respectifs permet d'offrir une base de travail précieuse pour les décideurs.
3. Les trois scénarios polaires présentés par la Cour, articulés autour des sources de financement des collectivités territoriales (ressources locales, fiscalité nationale partagée, dotations de l'État) mettent en évidence l'étroitesse des marges de manœuvre existantes compte tenu des contraintes politiques et juridiques en présence.
4. La Cour formule en outre un certain nombre de recommandations méritant d'être explorées plus avant, notamment pour mieux structurer la gouvernance des finances locales - enjeu qui revêt une importance croissante dans un contexte de recours accru à la fiscalité partagée -, simplifier le système et renforcer sa capacité à faire face aux crises.



## I. LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN SYSTÈME DEVENU LARGEMENT OBSOLÈTE QUI REND SA RÉFORME INDISPENSABLE

### A. UN SYSTÈME DE FINANCEMENT COMPLEXE ET SÉDIMENTÉ QUI GÉNÈRE UN MANQUE DE LISIBILITÉ ET DE COHÉRENCE

#### 1. Une frontière non consensuelle entre ressources propres et ressources externes qui pose question en termes de niveau d'autonomie financière

##### a) Des sources de financement multiples

Les ressources des collectivités territoriales se composent de recettes propres et de recettes externes.

Les ressources propres sont limitativement énumérées à l'article 3 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004. Elles sont constituées des éléments suivants :

- le 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 ;

- le produit des impôts nationaux partagés : le Conseil constitutionnel<sup>1</sup> qualifie ces impôts comme ressource propre et 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 est pas diminuée ;

- les redevances pour services rendus ;

- les produits du domaine ;

- les participations d'urbanisme ;

- les produits financiers ;

- les dons et legs.

À ces ressources propres viennent s'ajouter des ressources externes, en provenance essentiellement de l'État et d'autres collectivités. Il s'agit notamment :

- des dotations budgétaires allouées aux collectivités à partir de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ;

- des participations d'autres collectivités ou de l'État ;

- des prélèvements sur recettes de l'État.

Ces ressources externes présentent des finalités différentes.

---

<sup>1</sup> Conseil Constitutionnel, 29 juillet 2004, n° 2004-500 DC, considérant 10.

La plupart des dotations versées par l'État, sous forme de dotations budgétaires ou de prélèvements sur recettes, s'inscrivent dans **une logique de compensation, en contrepartie d'un transfert de compétences, d'une part, ou d'une baisse de ressources propres** en raison de la suppression totale ou partielle d'un impôt local, d'autre part. Ainsi, peuvent être distinguées les dotations visant à :

- contribuer à la compensation des charges générales des collectivités. C'est notamment l'objet des parts forfaitaires de la DGF ;

- compenser le coût des transferts de compétences. C'est le cas de la dotation générale de décentralisation (DGD), de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), créées à l'occasion des Actes I et II de la décentralisation ;

- compenser les allègements d'impôts locaux et les pertes dues à la suppression de la taxe professionnelle (DCRTP) ;

- compenser la charge de TVA que les collectivités et leurs groupements supportent sur leurs dépenses d'investissement et sur certaines dépenses de fonctionnement, notamment en matière d'entretien des bâtiments publics et de la voirie (fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée - FCTVA).

**En sus des dotations de compensation, des dotations de péréquation verticale sont versées par l'État aux collectivités les plus défavorisées.** Elles ont pour objectif de réduire les inégalités de ressources des collectivités par rapport à leurs charges. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a érigé la péréquation en **objectif de valeur constitutionnelle** : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » (article 72-2).

La plupart de ces dotations de péréquation sont intégrées dans la dotation globale de fonctionnement (DGF) :

- pour les communes, il s'agit de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), de la dotation de solidarité rurale (DSR) et de la dotation nationale de péréquation (DNP) ;

- pour les groupements de communes, il s'agit de la dotation d'intercommunalité ;

- les départements bénéficient, quant à eux, de deux dotations : l'une à vocation urbaine – la dotation de péréquation urbaine (DPU), et l'autre à vocation rurale – la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

**Cette péréquation verticale est complétée par une péréquation horizontale** opérée entre collectivités qui s'est notamment développée entre 2010 et 2013 après la suppression de la taxe professionnelle à l'échelle de toutes les collectivités alors qu'elle se limitait, auparavant, à l'échelle des départements disposant de fonds départementaux de péréquation de la taxe

professionnelle (FDPTP) et de la région Ile-de-France (fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France, FSRIF) où elle ne concernait que le secteur communal. Entre 2011 et 2013, quatre fonds de péréquation ont ainsi été créés :

- le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements a été mis en place en 2011. Ce fonds est alimenté par deux prélèvements, un premier prélèvement sur « stock » lié au niveau des DMTO du département relativement à la moyenne de l'ensemble des départements, un second prélèvement sur « flux » prenant en compte la dynamique de progression des recettes de DMTO d'un département. Sont bénéficiaires des ressources du fonds tous les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne de l'ensemble des départements ;

- le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été mis en place en 2012. Il constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal. Il s'appuie sur la notion d'ensemble intercommunal, composée d'un établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre (EPCI) et de ses communes membres ;

- le fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements, qui a vocation à s'éteindre compte tenu de la suppression de cet impôt à compter de 2024 ;

- le fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse. L'objectif du fonds est de faire converger les taux de croissance régionaux des ressources perçues par les régions et issues de la suppression de la taxe professionnelle vers la moyenne nationale. Ce dispositif a été remplacé à compter de 2022 par le fonds de solidarité régional assis sur la fraction de TVA versée aux régions en compensation de la suppression de leur part de la CVAE.

**Enfin, l'État attribue des subventions aux collectivités qui portent des projets d'investissement.** C'est notamment l'objet de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) ou encore de la dotation « politique de la ville » (DPV).

*b) Une classification des ressources contestée pour le calcul du ratio d'autonomie financière*

Si la comptabilisation, comme ressources propres, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ne pose aucune difficulté, le périmètre des produits des impositions de toutes natures est moins consensuel.

En effet, la loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales définit **les recettes fiscales comme le « produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette »**.

Cette définition couvre non seulement les impositions dont les collectivités fixent l'assiette ou le taux mais également les impôts partagés entre l'État et les collectivités territoriales, à la condition que le mode de répartition retenu par le législateur maintienne un lien avec les collectivités concernées, par le biais du taux ou de l'assiette.

**Le législateur organique a donc retenu une définition large de la ressource propre, en y incluant non seulement les ressources fiscales sur lesquelles les collectivités ont un certain pouvoir, mais aussi celles sur lesquelles elles n'ont aucune prise.**

Il en résulte que l'ensemble des impôts (locaux et nationaux) affectés aux collectivités sont considérés comme des ressources propres.

Par ailleurs, la **part des ressources propres** sur les ressources totales<sup>1</sup> **doit être déterminante.**

Le dernier alinéa de l'article L.O. 1114-3 précise le ratio minimal de ressources propres permettant de considérer que celles-ci constituent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources : *« Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 »*.

En 2003, le niveau des ressources propres de chaque catégorie de collectivité était de 60,8 % pour le bloc communal, 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions. Par conséquent, le ratio des ressources propres de chaque catégorie ne saurait tomber, pour une année donnée, en dessous de ces seuils.

**Or, cette définition est antérieure aux réformes de la fiscalité locale intervenue entre 2010 et 2022 (suppression de la taxe professionnelle, suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, suppression de la CVAE). Aussi, il en résulte que même si le ratio d'autonomie financière a augmenté depuis 2003, cette progression, comme le souligne la Cour des comptes, ne rend pas compte de la perception des élus locaux d'une perte de maîtrise de leurs ressources en raison de la part croissante de la fiscalité nationale au sein de leurs ressources propres.**

---

<sup>1</sup> La part des ressources propres est calculée en rapportant le montant de ces dernières à celui de la totalité de leurs ressources, à l'exclusion des emprunts, des ressources correspondant au financement de compétences transférées à titre expérimental ou mises en œuvre par délégation et des transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie.

c) L'évolution des ratios d'autonomie financière et fiscale des collectivités

D'après les données issues du dernier rapport pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, le ratio d'autonomie financière s'élève à 70,9 % pour le bloc communal, 74,7 % pour les départements et 73,9 % pour les régions.

**Ratio d'autonomie financière en 2020**

(en milliards d'euros)

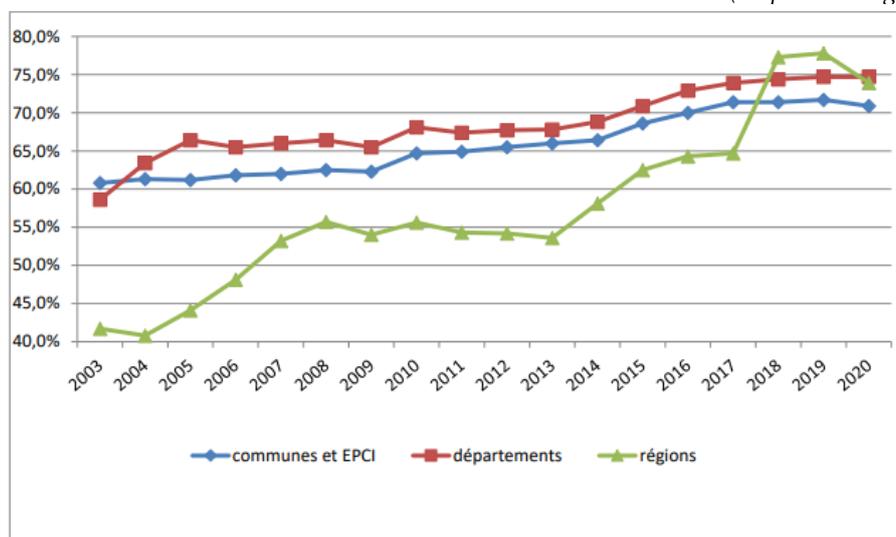
	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres	94,3	50,5	24,6
Autres ressources	38,7	17,1	8,7
Ressources totales	133,0	67,6	33,2
<b>Ratio en %</b>	<b>70,9 %</b>	<b>74,7 %</b>	<b>73,9 %</b>

Source : rapport 2022 pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales

Entre 2003, année de référence et 2020, ce ratio augmenté de plus de 10 points pour le bloc communal, de 16 points pour les départements et de plus de 32 points pour les régions.

**Évolution du ratio d'autonomie financière entre 2003 et 2020**

(en pourcentage)



Source : rapport 2022 pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales

**En revanche, le ratio d'autonomie fiscale est, pour toutes les catégories de collectivités territoriales, inférieur à 40 % dans son acception stricte et inférieur à 50 % dans son acception large** selon les définitions établies par la mission « flash » de l'Assemblée nationale sur l'autonomie financière des collectivités territoriales<sup>1</sup>.

La projection établie par l'Assemblée nationale pour 2022, après suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, ne tient cependant pas compte de la suppression (toutes parts) de la CVAE.

Après remplacement de la CVAE par une part d'impôt national partagé (TVA), le ratio d'autonomie fiscale au sens large s'élève alors à 40,7 % pour le bloc communal, 24,8 % pour les départements et 31,8 % pour les régions.

---

<sup>1</sup> *Mission de la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale de mai 2018- Rapporteurs : Christophe Jerretie et Charles de Courson.*

## Projection du ratio d'autonomie fiscale en 2022 après suppression de la taxe d'habitation

		Projection des montants susceptibles d'être perçus en 2022, après suppression de la TH et transfert au bloc communal de la part départementale de la TFPB (en milliards d'euros) (dégrèvements et exonérations déduits)			
	Impôt	Bloc communal	Départements	Régions	Total
Ressources fiscales relevant de l'autonomie fiscale au sens strict : assiette territorialisée + taux fixé par leurs assemblées délibérantes	Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	30,71	0,00		30,71
	Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	0,84			0,84
	Contribution foncière des entreprises (CFE)	7,07			7,07
	Taxe d'habitation (TH)	0,00			0,00
	Taxe de séjour	0,30	0,00		0,30
	Taxe d'aménagement	0,00	0,40		0,40
	Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0,80			0,80
	Taxe sur la consommation finale d'électricité	1,50	0,70		2,20
	Taxes sur les certificats d'immatriculation			2,10	2,10
<b>Sous-total 1 : ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale au sens strict</b>		<b>41,22</b>	<b>1,10</b>	<b>2,10</b>	<b>44,42</b>
Ressources fiscales relevant de l'autonomie fiscale au sens intermédiaire : assiette territorialisée + taux effectif fixé par leurs assemblées délibérantes au taux plafond	Part modulable de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE)	0,10	6,40	5,20	11,70
	Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	2,40	8,80	0,00	11,20
<b>Sous-total 2 : ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale au sens intermédiaire</b>		<b>2,50</b>	<b>15,20</b>	<b>5,20</b>	<b>22,90</b>
Ressources fiscales relevant de l'autonomie fiscale au sens large : assiette territorialisée + taux fixé nationalement	Impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	0,60	0,30	0,70	1,60
	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	3,49	5,19	3,19	11,87
<b>Sous-total 3 : ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale au sens large</b>		<b>4,09</b>	<b>5,49</b>	<b>3,89</b>	<b>13,47</b>
<b>Total ressources de fonctionnement relevant de l'autonomie fiscale</b>		<b>47,81</b>	<b>21,79</b>	<b>11,19</b>	<b>80,79</b>
Autres ressources fiscales (fiscalité transférée, dont part non modulable de la TICPE)		14,15	9,73	3,80	27,68
<i>Part d'impôt national transférée en compensation de la suppression TH et du transfert de la part départementale de la TFNB au bloc communal *</i>		2,92	13,75		16,67
Concours de l'Etat (y compris compensations des dégrèvements et exonérations d'impôts locaux)		25,19	13,03	6,59	44,81
Autres ressources (ventes biens et services, subventions, autres)		17,42	7,33	1,36	26,11
<b>Total ressources de fonctionnement ne relevant pas de l'autonomie fiscale</b>		<b>59,68</b>	<b>43,84</b>	<b>11,75</b>	<b>115,27</b>
<b>Total ressources de fonctionnement des CT</b>		<b>107,49</b>	<b>65,63</b>	<b>22,94</b>	<b>196,05</b>
<b>Taux d'autonomie fiscale au sens strict</b>		<b>38,3%</b>	<b>1,7%</b>	<b>9,2%</b>	<b>22,7%</b>
<b>Taux d'autonomie fiscale au sens intermédiaire</b>		<b>40,7%</b>	<b>24,8%</b>	<b>31,8%</b>	<b>34,3%</b>
<b>Taux d'autonomie fiscale au sens large</b>		<b>44,5%</b>	<b>33,2%</b>	<b>48,8%</b>	<b>41,2%</b>

Source : Mission « flash » de la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale sur l'autonomie financière des collectivités territoriales

## 2. Une complexité qui caractérise tous les niveaux de financement

### *a) Une fiscalité locale réduite et émietlée*

À partir de 2010, les réformes successives ont conduit à la diminution progressive de la fiscalité locale. En effet, la transformation de la taxe professionnelle, la suppression de la taxe d'habitation puis la diminution de moitié de la CVAE et enfin sa suppression lors de la loi de finances initiale pour 2023 ont très fortement réduit la fiscalité locale directe.

Il en résulte que le pouvoir de taux des collectivités est désormais essentiellement concentré sur la valeur locative et s'applique quasi exclusivement sur les taxes foncières et sur les taxes sur les résidences secondaires et logements vacants.

**Malgré ces vagues de suppression, en 2022, la fiscalité locale était composée d'une cinquantaine d'impôts directs et indirects, pesant sur les ménages ou les entreprises, destinés à un ou plusieurs niveaux de collectivités.**

En effet, en sus des impôts locaux directs, les autres recettes fiscales locales et nationales transférées sont constituées d'une mosaïque d'impôts et taxes, d'un rendement parfois faible, avec des assiettes différentes et des systèmes de dégrèvements et compensations qui leur sont propres.

Les quatre taxes les plus importantes sont la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'accise sur les énergies (ex-taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques [TICPE]), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), et la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA).

Un foisonnement d'autres impôts et taxes concerne également l'aménagement du territoire (taxe d'aménagement, versement pour sous-densité, taxe spéciale d'équipement de la société du Grand Paris, taxe sur les bureaux en Ile-de-France, redevances pour création de bureaux ou de locaux en région Ile-de-France, taxe annuelle sur les résidences mobiles terrestres, versement destiné aux transports en commun), les droits de mutation (droit départemental d'enregistrement et taxe départementale de publicité foncière, taxes additionnelles aux droits de mutation de commerce, d'offices ministériels ou de droit au bail), et un ensemble hétéroclite d'autres prélèvements (prélèvement communal sur le produit des jeux dans les casinos, surtaxe communale sur les eaux minérales, droits de licence sur les débits de boissons, taxe sur les cartes grises, etc.).

De surcroît, les taux peuvent être fixés par les communes et les EPCI notamment par le biais de taux additionnels et/ou par les départements (DMTO) et les régions (certificats d'immatriculation). Enfin, certaines taxes

reposent sur des taux forfaitaires nationaux (CVAE, IFR<sup>1</sup>), mais leur assiette demeure localisée.

**Il en résulte une impression avérée d'empilement sans cohérence que ne permet pas de réduire la relative concentration de ces prélèvements locaux.** En effet, **six impôts**, à savoir la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la CVAE, les DMTO, la TVA, les assises sur les énergies et la TSCA représentent 82 % des ressources fiscales (locales et nationales transférées) des collectivités.

La conséquence de cette complexité est un système composite et opaque, peu lisible par les élus et les citoyens. Cette multiplicité des règles et des acteurs rend difficile la lecture du financement des collectivités locales et de la réalité de la pression fiscale exercée sur les contribuables.

*b) Une fiscalité nationale partagée sans vision d'ensemble qui génère des ambiguïtés sur le financement des transferts de compétences*

Les réformes successives de la fiscalité locale et la suppression ou la diminution de plusieurs impôts locaux se sont accompagnées d'une part croissante d'impôts nationaux affectés aux collectivités.

Cette fiscalité nationale partagée présente plusieurs objectifs.

**Historiquement, les premiers impôts nationaux partagés ont permis de financer des transferts de compétences (fiscalité « transférée »).** Ainsi, depuis 2004 et l'affectation de la première part de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) aux collectivités territoriales, la fiscalité nationale partagée n'a cessé de croître avec les transferts de compétences. Ainsi, près de 20 mécanismes de fiscalités « transférées » au titre de la décentralisation représentent 37,3 milliards d'euros en 2022. Ils se répartissent en huit quotes-parts d'accise sur les énergies et quatre de TSCA, et prennent également la forme d'impôts transférés dans leur totalité, comme la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur, dont le produit, bénéficiant initialement à l'État, est désormais attribué aux régions.

**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. Dès lors, seul le coût historique fait l'objet d'une garantie constitutionnelle. Il en résulte que lorsque les compétences transférées coûtent de plus en plus cher aux collectivités, ces dernières doivent assumer le surcoût par rapport au coût historique. C'est notamment le cas des départements qui assurent le service de plusieurs allocations individuelles de solidarité (revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie, prestations de compensation du handicap).

---

<sup>1</sup> Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER).

**Par ailleurs, les impôts nationaux partagés permettent désormais de compenser également les réformes ayant réduit les leviers fiscaux locaux** (2018, 2021 et 2023 pour la TVA afin de faire suite à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la CVAE) (fiscalité « substituée »).

Dans ce cas, la mise en place de TVA transférée en compensation de la perte de fiscalité locale a été opérée au niveau des recettes en 2020. **Il en résulte que cette compensation 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 alors du même dynamisme de la TVA. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur le financement des collectivités territoriales, un tel mécanisme, sans clause de revoyure ou critères fondés sur des charges, pourrait générer une hausse des inégalités entre départements et régions.

La distinction entre fiscalité « transférée » (versée en compensation de transfert de compétences) et fiscalité « substituée » (versée en compensation de la suppression de dotations ou d'impôts locaux) est cependant, comme le souligne la Cour des comptes, largement artificielle puisqu'il s'agit dans les deux cas de recettes de fonctionnement libres d'emploi tirées d'impôts nationaux qui bénéficient aux collectivités pour financer l'exercice de leurs missions.

*c) Une multi affectation des impôts qui nuit à la lisibilité d'ensemble du système de financement*

**Les principaux impôts multi-affectataires sont les DMTO (19,8 milliards d'euros), l'accise sur les énergies (11 milliards d'euros), la CVAE (10 milliards d'euros) qui a été supprimée par la loi de finances initiale pour 2023, les IFR (1 milliard d'euros), la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) et la taxe de séjour.**

Ainsi, les IFR, qui comptent 11 composantes, sont répartis entre trois niveaux de collectivités (bloc communal, départements et régions) selon des pourcentages différents en fonction de la composante.

Autre exemple, les DMTO sont aujourd'hui affectés au bloc communal pour un quart et aux départements pour trois quarts. La Cour des comptes examine, dans le cadre de la présente enquête, le scénario d'une affectation totale au bloc communal après nationalisation de son produit (ce qui signifie que son produit continuerait d'être réparti entre les collectivités territoriales en fonction de critères prédéfinis, mais que son assiette cesserait d'être localisée).

Les fractions de l'accise sur les énergies sont également aujourd'hui réparties entre les régions et les départements.

**Au-delà de la multi affectation de certains impôts, la superposition de pouvoirs de taux concurrents sur une même fiscalité avec la pratique des taux additionnels participe également à la complexité du système et à sa difficile compréhension pour le redevable qui peine à identifier le responsable du choix d'une augmentation d'un impôt.**

Enfin, cette superposition diffère en fonction de la forme juridique des EPCI, entre les EPCI à fiscalité additionnelle (vote des trois taux de TFPB, taxe foncière sur les propriétés non bâties - TFPNB - et cotisation foncière des entreprises - 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).

*d) Des modalités de répartition de la DGF reposant sur de trop nombreux critères mal compris des élus locaux*

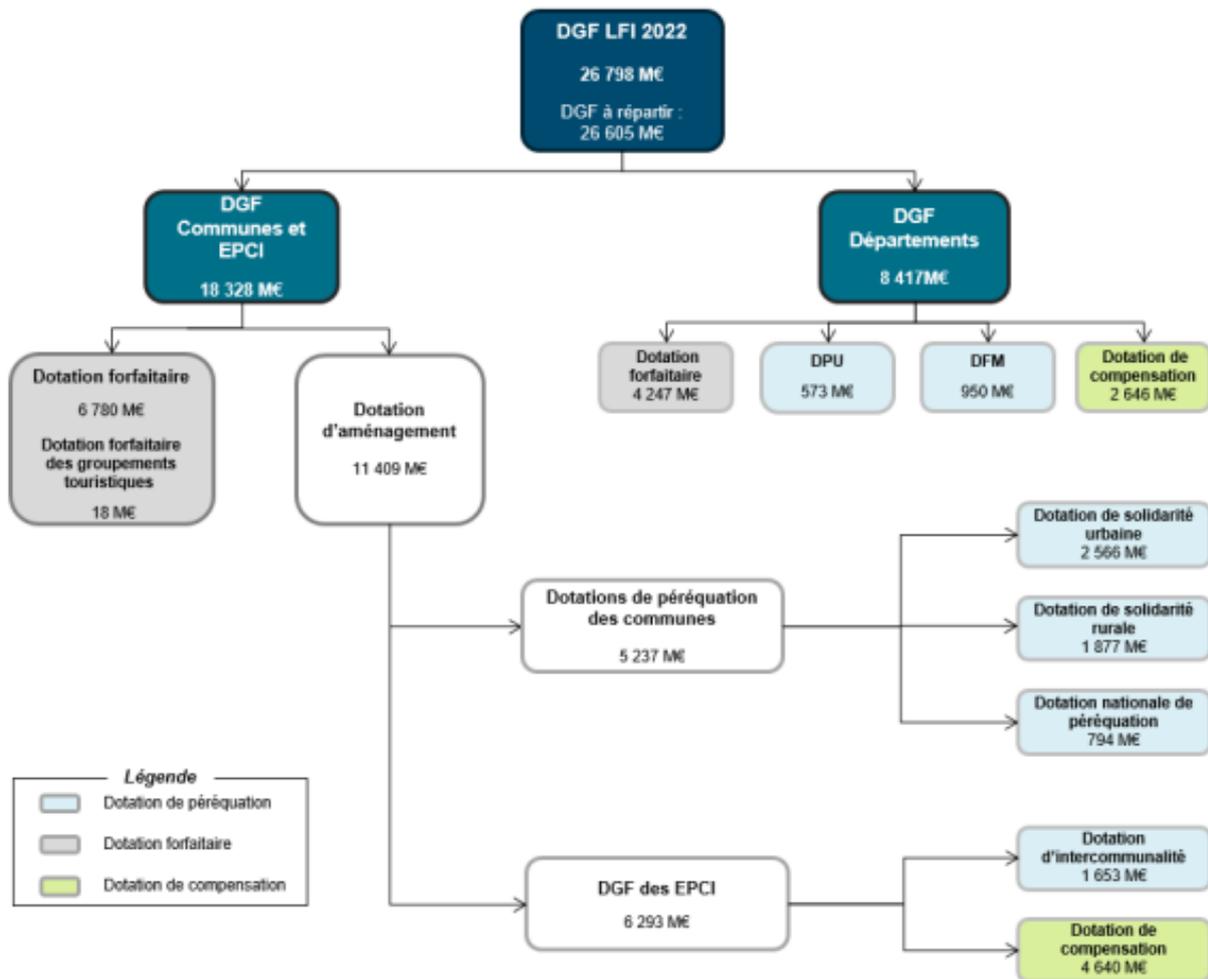
La dotation globale de fonctionnement (DGF) comporte actuellement 12 dotations : 4 pour les communes, 2 pour les EPCI, 4 pour les départements et 2 pour les régions qui se déclinent elles-mêmes en plusieurs parts ou fractions.

Pour chaque catégorie de collectivité, on peut la diviser en deux parts :

- la part forfaitaire qui correspond à un tronc commun perçu par toutes les collectivités bénéficiaires ;

- la part péréquation dont les composantes sont reversées aux collectivités les plus défavorisées.

### Structure de la DGF en LFI 2022



Source : DGCL

Les modalités de répartition de la DGF sont définies en fonction de différents critères, voire d'une combinaison de plusieurs données pondérées, notamment pour les dotations de péréquation. Au total, onze critères de ressources et dix-neuf critères de charges sont utilisés pour calculer la DGF des communes et des EPCI, six critères de ressources et neuf critères de charges pour celle des départements.

Ces critères peuvent être regroupés en deux grandes catégories : des critères de ressources et des critères de charges, qui sont de nature variée : démographique (population, nombre d'enfants, etc.), sociale (nombre de logements sociaux, quartiers prioritaires de la politique de la ville, etc.), financière (potentiel financier, effort fiscal, etc.), physique ou géographique (superficie, classement en zone de montagne, longueur de voirie, etc.) ou encore administrative (qualité de chef-lieu de canton ou d'arrondissement, classement en zone de revitalisation rurale, etc.).

Certains sont utilisés de manière transversale, pour toutes les dotations, comme la population ou les indicateurs financiers. D'autres sont utilisés de manière plus spécifique pour une dotation, pour traduire la situation particulière d'une catégorie de collectivités (par exemple, le classement en zone de revitalisation rurale, la superficie pour la dotation de solidarité rurale ou le nombre de logements sociaux pour la dotation de solidarité urbaine).

**Si cette diversité des critères et des parts de DGF est garante d'une prise en compte aussi fine que possible des spécificités de chaque type de territoire, elle est également source de complexité et d'un phénomène de « saupoudrage » notamment pour la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale (DSR) qui bénéficie à plus de 33 000 communes.**

*e) Des modalités d'attribution des dotations d'investissement de plus en plus contraintes et complexes*

Les dotations d'investissement ont changé de nature par rapport aux premières décennies de la décentralisation, **passant de dotations globales d'équipement libres d'emploi à des dotations fonctionnant suivant une logique de subventions sur projets sélectionnés par le préfet** de région (DSIL, DSID, DRI) ou le préfet de département (DETR, DPV). Si elle peut exister localement au gré des relations entre les préfets et les élus, les textes ne prévoient en principe pas d'association de ces derniers aux décisions d'attribution. Seule la procédure d'octroi de la DETR prévoit l'intervention d'une commission consultative d'élus, héritée de la commission existant dans le cadre de la dotation globale d'équipement (DGE).

Par ailleurs, les critères de sélection des projets sont nombreux, cumulatifs, d'origine différente (au niveau central ou déconcentré) et parfois contradictoires. Si une souplesse au niveau local se justifie par la nécessité d'adaptation aux enjeux et spécificités de chaque territoire, **il en résulte une multitude de critères plus ou moins formalisés qui se révèlent peu lisibles pour les collectivités et qui sont parfois, cumulés les uns avec les autres, trop restrictifs pour permettre de retenir des projets présentant un réel intérêt pour le territoire.**

**De surcroît, la diversité des procédures de demande de subvention et des pièces à fournir** est également source de complexité majeure pour les élus.

Enfin, les contrats et partenariats passés entre l'État et les collectivités territoriales sont aujourd'hui de plus en plus nombreux et concernent de nombreux champs thématiques (industrie, revitalisation des centres villes, ruralité, écologie...). On assiste ainsi à une **multiplication des initiatives contractuelles ayant chacune leurs objectifs, leurs modalités et leur temporalité**, qui peuvent être déployées en parallèle les unes des autres voire se faire concurrence.

Comme l'ont récemment rappelé les rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »<sup>1</sup>, il en résulte un paysage de l'action publique locale fortement complexifié, au sein duquel de nombreux élus avouent se perdre, notamment ceux issus de petites communes disposant de faibles moyens d'ingénierie.

*f) Des prélèvements sur recettes (PSR) historiques sans lien avec l'évolution des charges et ressources des collectivités et minorés de variables d'ajustement difficilement acceptées par les collectivités*

Nombre de PSR ont été instaurés afin de compenser à l'euro près les collectivités territoriales des conséquences des réformes de la fiscalité locale ou des politiques d'exonérations.

Ils sont donc largement définis sur la base de calculs anciens aujourd'hui décorrélés de l'évolution des charges et des ressources des collectivités en bénéficiant. C'est notamment le cas des compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale qui sont calculées en prenant en compte l'évolution des bases de fiscalité multipliées par le taux constaté au moment de la mise en place de l'exonération. Ainsi, la compensation prend en compte l'évolution des bases fiscales de la collectivité en excluant la dynamique de taux choisi par elle.

Ces PSR, de même que les autres concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, **connaissent, par ailleurs, des modifications indépendantes de ces modes de calculs**, telles que la progression des dotations de péréquation, l'augmentation liée à l'évolution démographique ou le dynamisme des bases d'impositions.

Aussi, afin de rendre les évolutions des concours financiers aux collectivités territoriales compatibles avec les objectifs de maîtrise des dépenses publiques, ceux-ci ont fait l'objet de mesures de maîtrise dès la LFI 2008 qui prévoyait de réduire à la seule inflation la progression de l'ensemble des concours de l'État. Dès lors, les dotations dont les taux de croissance étaient supérieurs à l'inflation étaient compensées par la baisse corrélative d'autres dotations, dites « variables d'ajustement », dont le montant était ajusté en conséquence.

Dans le prolongement de cette logique, la LFI 2009 a étendu le nombre de ces variables de manière à répartir plus équitablement la charge entre les différentes dotations faisant l'objet d'une minoration. **Entre 2017 et 2019, l'assiette des variables a encore été élargie** aux dotations figées issues de la réforme de la taxe professionnelle pour neutraliser la dynamique importante d'un certain nombre de dotations et prélèvements sur recettes au sein de l'enveloppe des concours financiers.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 806 (2021-2022) de MM. Charles Guené et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 juillet 2022.

Ce mécanisme de minoration des variables d'ajustement est largement contesté en ce qu'il revient à minorer des dotations supposées compenser à l'euro près les collectivités territoriales des conséquences de précédentes réformes fiscales.

### **3. Une évolution des ressources au fil de l'eau sans lien avec les charges et les missions des collectivités**

Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport, la compensation des transferts de compétences est un principe constitutionnel qui 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.

Or, comme l'a rappelé la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, 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 constitutionnelle.

Dans ce contexte, **l'absence de compensation pérenne fait l'objet d'un désaccord récurrent entre l'État et les collectivités territoriales**. Ces dernières insistent sur le fait que le transfert d'une compétence doit s'accompagner des moyens d'y faire face dans la durée. Elles considèrent également que les décisions de l'État ayant pour conséquence un renchérissement de l'exercice des compétences transférées doivent être compensées en application du principe du décideur payeur.

De surcroît, les compensations de fiscalité locale diminuée ou supprimée se sont également opérées à l'euro près à un instant t sans considération de l'évolution des charges (à la hausse ou à la baisse) des collectivités territoriales.

Aussi, en raison d'une attrition de la fiscalité locale, du principe de compensation au coût historique et des incertitudes sur le dynamisme des parts d'impôts nationaux transférés, **le lien entre ressources et charges des collectivités territoriales est de plus en plus distendu**.

---

<sup>1</sup> Décisions du Conseil Constitutionnel n°2003-487 DC du 18 décembre 2003 et n°2003-489 DC du 29 décembre 2003.

#### **4. Une évolution du panier des ressources qui génère une absence de cohérence sur les indicateurs financiers**

*a) Des modifications apportées pour tenir compte de l'évolution du panier de ressources....*

Les produits, réels ou potentiels, perçus par les collectivités au titre de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) entrent dans la composition des indicateurs financiers utilisés de manière transversale dans le calcul de la plupart des dotations et fonds de péréquation. Ces indicateurs sont le potentiel fiscal, l'effort fiscal et le coefficient d'intégration fiscale (CIF).

Les collectivités perçoivent, depuis 2021, un nouveau panier de ressources liées aux réformes fiscales suivantes :

- la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui conduit les communes à percevoir la TFPB départementale et les départements et les EPCI à fiscalité propre à percevoir de la TVA en substitution ;

- la diminution de la TFPB et de la CFE due sur les locaux industriels dans le cadre de la réforme des impôts de production, qui fait l'objet d'une compensation des collectivités du bloc communal sous la forme d'un prélèvement sur recettes institué par la loi de finances initiale pour 2021.

Le nouveau panier de ressources perçu par les collectivités depuis 2021 a donc impliqué une refonte de ces indicateurs, opérée en deux temps. Dans un premier temps, l'article 252 de la loi de finances pour 2021, préservant largement la structure et les finalités de ces indicateurs, les a néanmoins ajustés pour intégrer dans leur calcul les nouvelles ressources locales, à savoir la taxe sur la valeur ajoutée et la TFPB communale (dont le montant perçu est affecté d'un coefficient correcteur). Cette nouvelle définition permet ainsi aux indicateurs actuels de continuer à jouer leur rôle en 2022 et les années suivantes. Dans un second temps, l'article 194 de la loi de finances pour 2022 a prolongé les évolutions initiées en loi de finances pour 2021 en :

- intégrant dans le calcul des potentiels fiscal et financier communaux plusieurs recettes libres d'emploi perçues par les communes : les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe locale sur la publicité extérieure, la taxe sur les pylônes électriques, la taxe de stockage sur les déchets nucléaires ainsi que la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ;

- simplifiant le calcul de l'effort fiscal pour le recentrer sur les impôts effectivement levés par les communes et sur lesquels elles disposent d'un pouvoir de taux, rapportés aux impôts qu'elles pourraient lever si elles appliquaient les taux moyens nationaux d'imposition.

L'ensemble des évolutions issues des lois de finances pour 2021 et 2022, pour le potentiel financier comme pour l'effort fiscal des communes, sont couvertes par une fraction de correction afin d'éviter que ces réformes ne déstabilisent la répartition des dotations. La neutralisation des effets des réformes est complète en 2022 ; la fraction décroîtra ensuite de manière très progressive pour s'éteindre en 2028.

La refonte de la fiscalité locale et la baisse des impôts de production n'ont donc aucun impact sur la répartition de la DGF en 2022.

*b) ...mais des travaux qui doivent se poursuivre pour lisser les effets des réformes sur la fiscalité locale*

Malgré les modifications intervenues en LFI 2021 et LFI 2022, la suppression des produits fiscaux levés par les EPCI à fiscalité propre pourrait produire des effets indésirables sur le calcul de l'effort fiscal sur le territoire d'une commune.

De surcroît, les simulations présentées, notamment au comité des finances locales, relatives à la suppression de l'effort fiscal ou à sa substitution par le revenu par habitant ne sont pas pleinement satisfaisantes.

Par ailleurs, concernant les départements, si les adaptations du potentiel financier sur les dotations et fonds de péréquation sont neutralisées par une fraction de correction pérenne, cette dernière fragilise cependant la capacité, à terme, de cet indicateur à donner une image fidèle de la richesse relative des départements.

Enfin, à la suite de la suppression de la CVAE, le panier de ressources des départements comme celui des communes va connaître **des évolutions dont il faudra également tenir compte dans les modalités de calcul des indicateurs financiers.**

***B. UNE RÉFORME DONT LA NÉCESSITÉ EST UNANIMEMENT RECONNUE  
MAIS QUI DEVRA RÉUSSIR À CONCILIER DES INTERÊTS  
CONTRADICTOIRES DANS UN CONTEXTE DE DÉFIANCE ACCRUE  
ENVERS L'ÉTAT***

**1. Les objectifs contradictoires du financement des collectivités :  
autonomie ou dynamisme des recettes, limitation des dépenses  
de fonctionnement mais développement de l'investissement  
local**

Si les acteurs locaux, élus, associations d'élus, comité des finances locales, posent un diagnostic identique sur les modalités de financement des collectivités territoriales et appellent de manière unanime à une réforme d'ensemble, force est de constater que les objectifs qui président au financement des collectivités sont de nature contradictoire.

La Cour des comptes, durant son instruction, a identifié **trois attentes principales des représentants des collectivités.**

En premier lieu, les élus souhaitent **une visibilité et une prévisibilité accrue sur l'évolution de leurs recettes** afin notamment d'inscrire leur action et les investissements nécessaires dans le moyen terme. Ce premier critère devrait, par ailleurs, s'accompagner d'un certain dynamisme des ressources.

Le deuxième objectif d'une réforme du financement des collectivités est **la capacité à agir sur les recettes, ce qui renvoie à la notion d'autonomie fiscale au-delà de la seule autonomie financière.**

Enfin, le financement des collectivités doit se caractériser par des **mécanismes de solidarité et péréquation forts afin de lisser les inégalités entre territoires.**

Cependant, au sein même de ces trois principaux objectifs, on constate des contradictions difficilement conciliables entre elles.

*a) Une autonomie fiscale accrue en contradiction avec le dynamisme des recettes et une solidarité plus importante*

En effet, l'objectif de visibilité et de prévisibilité des recettes, de même que leur dynamisme, tend à privilégier un accroissement des fractions d'impôts nationaux transférés dynamiques alors que l'autonomie fiscale accrue nécessiterait davantage de fiscalité directe locale par création d'un nouvel impôt ou par augmentation des pouvoirs de taux.

Or, **la fiscalité locale directe, même associée à un pouvoir de taux n'assure pas nécessairement un dynamisme des recettes** du fait des limites politiques au relèvement des taux dans un contexte de prélèvements obligatoires déjà élevés et d'absence, à ce jour, de réévaluation des valeurs locatives.

De surcroît, si plusieurs associations d'élus souhaitent un renforcement de l'autonomie fiscale des collectivités, elles reconnaissent **qu'une augmentation des leviers fiscaux serait de nature à renforcer les inégalités de ressources.** Une telle évolution impliquerait donc vraisemblablement un renforcement de la péréquation horizontale, dont l'acceptabilité est parfois difficile.

*b) Une volonté d'encadrement des dépenses de fonctionnement des collectivités par l'État en contradiction avec l'incitation à l'investissement local*

Depuis plusieurs années, **l'État a souhaité limiter la hausse tendancielle des dépenses de fonctionnement des collectivités** par le biais de plusieurs mécanismes : la baisse de la DGF jusqu'en 2018, puis la mise en place des contrats de Cahors qui fixaient un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement et enfin la nouvelle tentative d'encadrement des

dépenses de fonctionnement, dans le cadre de contrats dits « de confiance » dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2023-2027 et le projet de loi de finances pour 2023.

Cette volonté de limiter la hausse tendancielle des dépenses de fonctionnement des collectivités est **cependant contradictoire avec le maintien à un niveau élevé (près de 2 milliards d'euros) des dotations d'investissement** et une incitation forte du Gouvernement à développer l'investissement local.

Or, les dépenses d'investissement des collectivités **généreront de facto une hausse des dépenses de fonctionnement**, pour la maintenance et l'entretien de ces nouveaux investissements (y compris des dépenses de personnel), même si certaines d'entre elles, liées à la rénovation thermique des bâtiments, contribueront aussi à diminuer les dépenses pour l'achat des matières énergétiques (électricité, gaz...).

La réforme des finances locales devra donc **relever le défi de concilier ces objectifs contradictoires** notamment dans une période inflationniste et de nécessité pour les collectivités d'investir pour répondre aux enjeux de la transition écologique.

## **2. Une défiance accrue envers l'État**

**Cette nécessaire réforme doit cependant intervenir dans un contexte de défiance accrue des collectivités territoriales envers l'État qui ne facilite pas le dialogue.**

Plusieurs causes expliquent cette méfiance et les relations tendues qui peuvent aujourd'hui exister entre l'État et les collectivités.

*a) Une diminution des concours financiers suivie d'un système de contractualisation en raison de la méfiance de l'État envers les collectivités et, subséquemment, à l'origine d'une défiance des collectivités envers l'État*

Premièrement, de 2013 à 2018, l'État a réduit ses contributions aux collectivités territoriales de plusieurs manières :

- une diminution de la dotation globale de fonctionnement de 14,5 milliards d'euros entre 2013 et 2018, cette dernière passant de 41,5 milliards d'euros à 27 milliards d'euros ;

- une diminution globale des prélèvements sur recettes de 15,3 milliards d'euros soit 800 millions d'euros en sus de la baisse de la DGF.

À compter de 2018, le niveau de la DGF a été stabilisé à périmètre constant. Cependant, cette diminution s'est inscrite dans le cadre des **contrats de Cahors visant à encadrer la progression des dépenses réelles de fonctionnement en imposant une diminution de 13 milliards d'euros par**

**rapport à la trajectoire tendancielle et spontanée** de ce type de dépense, soit 2,6 milliards d'euros par an. Cette contractualisation de la trajectoire financière a concerné les 322 collectivités (régions, départements, EPCI et communes) dont le budget principal dépassait 60 millions d'euros, d'après l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Les contrats conclus entre ces dernières et l'État fixaient ainsi un objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement compris entre +0,75 % et +1,65 %, avec un mécanisme de sanction (consistant en une reprise financière égale à 75 % de l'écart constaté ou à 100 % de l'écart pour les collectivités ayant refusé de signer un contrat) pour les collectivités dépassant l'objectif.

**Ils ont été perçus, par les collectivités territoriales, comme un signe de méfiance de l'État qui, par ce biais, tendrait à mettre en cause la rigueur de la gestion budgétaire des collectivités et entendrait limiter leur libre administration.**

*b) L'échec de la tentative gouvernementale de mise en place d'un nouveau dispositif d'encadrement des dépenses de fonctionnement des collectivités pour la période 2023-2027*

Enfin, le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2023-2027, dans son article 23, prévoyait un dispositif comportant un premier volet préventif : à compter de 2023, le respect de l'Odedel devait être surveillé à l'échelle des catégories de collectivités territoriales (régions, département, bloc communal) et un volet correctif en cas de non-respect de l'objectif par une catégorie dans son ensemble. Dans ce cas, les collectivités et groupements qui auraient dépassé l'objectif auraient été exclus de l'octroi des dotations de l'État, et auraient dû conclure, avec ce dernier, un accord de retour à la trajectoire portant sur la progression de leurs dépenses réelles de fonctionnement **d'une inspiration très comparable à celle qui prévalait sous la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 avec les contrats dits « de Cahors ».**

Et alors même que cet article avait été supprimé par l'Assemblée nationale et le Sénat, **le Gouvernement l'a réintroduit dans le projet de loi de finances pour 2023.** Sur la forme, le procédé consistant à réintroduire au sein du projet de loi de finances, à la faveur de la procédure prévue par l'article 49, alinéa 3 de la Constitution pouvant être mise en œuvre sans limitation pour les lois de finances, **une disposition expressément rejetée par les deux assemblées sur un autre texte a été fortement critiquée par les sénateurs qui ont, de nouveau, supprimé cet article en première lecture, article qui n'a pas été réintégré lors de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale.**

Il en est résulté **un climat encore détérioré** entre le Gouvernement et les collectivités territoriales qui ont pourtant démontré ces dernières années leur esprit de responsabilité ainsi que la rigueur de leur gestion.

*c) Les suppressions successives d'impôts locaux : un dessaisissement des prérogatives fiscales des collectivités territoriales*

Les dernières années ont été marquées par une succession de suppression d'impôts locaux, qui a considérablement contribué à accroître la défiance des élus à l'égard de l'État. Ce processus constitue une tendance de fond, au nom soit du soutien au pouvoir d'achat des ménages, qui avait justifié la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en loi de finances pour 2020<sup>1</sup>, soit de la compétitivité des entreprises, qui avait justifié la suppression de la taxe professionnelle en loi de finances pour 2010<sup>2</sup> puis la politique de baisse des impôts dits « de production » avec la suppression en deux temps de la CVAE et la baisse de la CFE et de la TFPB des locaux industriels.

En premier lieu, l'article 8 de la loi de finances pour 2021 a abaissé, à compter de 2021, le taux de CVAE (division par deux de ce taux qui passe de 1,5 % à 0,75 %) en supprimant la part de CVAE (50 %) affectée à l'échelon régional. Corrélativement, le schéma de financement des régions a été revu en substituant à la CVAE une fraction de TVA.

La conséquence de cette mesure est ainsi une division par deux du montant de l'imposition due par les entreprises au titre de la CVAE soit une diminution de son produit annuel d'environ 7,2 milliards d'euros.

En second lieu, l'article 29 de la même loi a procédé à une réforme des modalités d'établissement de la valeur locative cadastrale des locaux industriels qui intervient dans l'établissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties et sur la cotisation foncière des entreprises. L'allègement d'impôt qui en a résulté est de 1,75 milliard d'euros pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et à 1,54 milliard d'euros pour la cotisation foncière soit un total de 3,3 milliards d'euros. Elle correspond à une diminution des taux applicables de 8 % à 4 % pour les sols et terrains et de 12 % à 6 % pour les constructions et installations foncières.

La baisse de recettes pour les communes et EPCI impactés par cette réforme a été compensée par l'institution d'un prélèvement sur recettes de l'État.

Après la suppression de la part de CVAE affectée aux régions en loi de finances initiale pour 2021, la loi de finances pour 2023 a supprimé la CVAE sur deux ans (2023 et 2024). Cet impôt local a généré 9,7 milliards de produit fiscal en 2021 pour les collectivités, soit 11 % de leurs recettes fiscales. Cette suppression partielle en 2023 puis totale en 2024 sera compensée à l'euro près par une fraction de TVA.

---

<sup>1</sup> Article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Enfin, la suppression totale, à compter de 2023, de la taxe d'habitation sur les résidences principales a privé les EPCI et les départements de leur principal pouvoir de taux et d'assiette, dans la mesure où les collectivités **ont été compensées** de la perte de ce produit fiscal comme suit :

- **pour les communes** : par le transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) (15 milliards d'euros) ainsi que par une dotation de compensation de l'État de 0,4 milliard d'euros. Elles sont donc seules à conserver un impôt local avec pouvoir de taux ;

- **pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** : par l'affectation d'une fraction dynamique de TVA pour un montant équivalent au produit des bases 2020 et du taux de taxe d'habitation applicable en 2017 ;

- **pour les départements** : par l'affectation d'une fraction dynamique de TVA en compensation des recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties désormais affectées aux communes ;

- **pour la ville de Paris** : par l'affectation d'une autre fraction de TVA.

**Ces réformes successives ont eu pour conséquence de réduire l'autonomie fiscale des collectivités et dans le cas de la CVAE, de limiter le « retour sur investissement » des politiques publiques permis par la fiscalité, en les rendant de plus en plus dépendantes à des fractions de TVA sur lesquelles elles n'ont aucune prise et dont le dynamisme actuel dans un contexte d'inflation ne peut être considéré comme une tendance pérenne.**

Il en résulte que, même compensées à l'euro près, ces réformes ont été mises en œuvre **sans véritable dialogue avec les collectivités et ont pu accroître la défiance de ces dernières envers l'État qui les privait, par ce biais, de moyens d'action sur leurs ressources.**

**Dès lors, si une réforme des finances locales devait être initiée à court ou moyen terme, il paraît indispensable qu'elle se fonde au préalable sur un dialogue apaisé et une confiance renouvelée entre le Gouvernement et les élus locaux.**

## II. DES PISTES ET RECOMMANDATIONS QUI TÉMOIGNENT DE LA COMPLEXITÉ D'UNE RÉFORME GLOBALE TOUT EN CONSTITUANT UNE BASE DE TRAVAIL PRÉCIEUSE POUR L'AVENIR

### A. LA MÉTHODE DES SCÉNARIOS POLAIRES MET EN ÉVIDENCE L'ÉTROITESSE DES MARGES DE MANŒUVRE POUR RÉFORMER LE PANIER DE RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Conformément au cadre fixé avec les rapporteurs de la commission des finances, la Cour des comptes a présenté trois scénarios « polaires » de réforme du système de finances locales, sur la base du constat partagé, rappelé en première partie. Ces scénarios s'articulent autour des trois grandes catégories de ressources des collectivités territoriales :

1° le renforcement des ressources locales, issues notamment de la fiscalité locale ;

2° le renforcement de la fiscalité partagée ;

3° le renforcement des dotations de l'État.

À la demande expresse de la commission des finances, la Cour a ensuite présenté un **scénario intermédiaire de réforme possible**, qui correspond à une **synthèse des orientations de chaque scénario polaire**.

Au plan méthodologique, cette présentation permet aux décideurs d'apprécier les possibilités pour renforcer la part de tel ou tel type de ressource au sein du panier global et de mesurer les avantages et limites associés, appréciés à l'aune de **trois critères** identifiés par la Cour :

- un critère d'équilibre des finances locales pour répondre aux enjeux de prévisibilité du financement ;

- un critère de territorialisation et de capacité d'action des collectivités territoriales sur leurs ressources ;

- un critère de solidarité relatif aux inégalités de richesse entre les territoires.

**Les rapporteurs n'entendent pas, à ce stade, « trancher » entre les différents scénarios présentés par la Cour, ni préempter la nécessaire concertation qu'ils appellent de leurs vœux dans le cadre d'une gouvernance renouvelée (voir *infra*). Poursuivant le souci de clarification du débat amorcé par la Cour, ils tiennent cependant à formuler un certain nombre d'observations qui mettent en évidence l'étroitesse des marges de manœuvre existantes pour réformer le panier de ressources actuel des collectivités territoriales.**

**1. Le renforcement de la fiscalité locale au niveau du bloc communal présente le risque d'alourdir la pression fiscale ou d'aggraver les inégalités territoriales, et pose la question de son acceptabilité pour les autres strates**

Le premier scénario polaire présenté par la Cour consiste à accroître la part des ressources locales dans le panier de ressources des collectivités territoriales. Au premier rang de ces ressources - qui comprennent également les redevances et produits domaniaux - figurent les **impôts directs locaux**, ce en dépit de leur importante érosion au fil des réformes des dernières années (voir *supra*).

La principale orientation retenue par la Cour au titre de ce scénario, reprise dans le scénario intermédiaire, est de concentrer la fiscalité locale sur le bloc communal.

Une telle option appelle plusieurs observations des rapporteurs.

Tout d'abord, il est indéniable que le fait de disposer d'une capacité d'action sur les recettes revêt une importance particulière au niveau du bloc communal, où subsiste la clause générale de compétences et où sont mis en œuvre les services publics de proximité.

Ensuite, force est de constater que le bloc communal est déjà la strate de collectivité pour laquelle la fiscalité locale représente la part la plus importante de ses ressources, phénomène accentué depuis la redescente au bloc communal de la TFPB départementale et la suppression de la CVAE.

Enfin, il est acquis qu'à droit constant, le fait de renforcer la fiscalité locale aurait pour effet, compte tenu de l'inégale répartition des bases fiscales, d'accroître les inégalités territoriales. Une telle option impliquerait donc un effort supplémentaire de péréquation horizontale, dont on sait que l'acceptabilité politique est fragile.

Deux pistes principales sont identifiées pour augmenter la part de la fiscalité locale dans le panier de ressources du bloc communal.

L'institution d'un **impôt résidentiel** est examinée par la Cour, qui ne retient pas cette proposition. Un tel instrument aurait pour vertu de restaurer le lien de responsabilité démocratique réalisé par l'impôt entre la collectivité et l'électeur usager des services publics locaux. Il convient de relever à cet égard qu'outre la difficulté à définir des paramètres à la fois socialement justes et de nature à générer un rendement suffisant, la restitution aux communes d'un nouveau dispositif fiscal fait courir le risque d'un relèvement de la pression fiscale sur les contribuables locaux.

L'autre option, privilégiée par la Cour, est celle consistant à transférer au bloc communal les impôts revenant aux autres strates de collectivités territoriales, les régions et les départements. Cette option n'est cependant pas exempte de limites.

Certes, comme la Cour le souligne, **les éléments de fiscalité locale revenant aux régions et aux départements ne sont pas pleinement cohérents avec les compétences qui leur sont attribuées.**

En effet, le produit des DMTO des départements, assis sur les transactions immobilières réalisées sur le territoire, est volatil et corrélé négativement avec les charges auxquels ces derniers font face au titre de leurs compétences d'action sociale. Il en résulte des situations financières très tendues voire insoutenables dans certains territoires. C'est le cas notamment du département des Ardennes qui présente des DMTO faibles (95 euros par habitant soit quatre fois moins que les départements les mieux pourvus - entre 300 et 440 euros par habitant après mise en œuvre du dispositif de solidarité -). Parallèlement les aides à la personne représentent, dans ce département, 424 euros par habitant contre 345 euros pour la moyenne de la strate. Par ailleurs, certains représentants du bloc communal, à l'instar de France Urbaine lors de son audition par la commission des finances, considéraient que les DMTO correspondaient davantage en principe au fruit d'un « *travail communal* » (voir *infra*).

De même les régions, qui sont chargées de développer l'offre de transports en commun au titre de leur compétence d'autorités organisatrices de la mobilité (AOM), perçoivent des recettes fiscales issues de la route (taxe sur les conventions d'assurance, accise sur les énergies) : il en résulte que plus elles développeront cette compétence plus leurs recettes, paradoxalement, vont se contracter.

Pour autant, **les représentants des régions et des départements entendus par les rapporteurs ont marqué leur attachement à la préservation d'une fiscalité locale à leur échelon.**

L'Assemblée des départements de France (ADF) s'est prononcée en défaveur d'une nationalisation ou d'un transfert au bloc communal des DMTO. Les rapporteurs soulignent par ailleurs qu'une telle évolution aurait des **effets de bords, non anticipés par la Cour dans son rapport, sur le système de péréquation des départements** qui est désormais exclusivement fondé sur cette ressource au travers du fonds national de péréquation des DMTO (FNP-DMTO), doté de 1,6 milliard d'euros. Elle conduirait également à remettre en cause le mécanisme de mise en réserve contra-cyclique appliqué depuis 2022 aux produits des DMTO (voir *infra*).

Tout en rappelant la nécessité de revoir le système de financement des régions compte tenu de l'incohérence évoquée entre leurs ressources et leurs compétences, le représentant de Régions de France entendu par la

commission des finances a quant à lui déclaré qu'il « *n'exist[ait] pas de consensus entre les présidents de région sur le sujet de l'autonomie fiscale* »<sup>1</sup>.

**En tout état de cause, les rapporteurs relèvent que la traduction, dans le scénario intermédiaire proposé par la Cour, de l'orientation consistant à concentrer la fiscalité locale sur le bloc communal, est en pratique de portée minime.** En effet, la Cour propose par ailleurs de nationaliser, pour les motifs d'incohérence évoqués *supra*, les principaux impôts locaux des régions et des départements que sont les DMTO – qui seraient certes redistribués au bloc communal en fonction de critères locaux – la taxe sur les certificats d'immatriculation et l'accise sur les énergies. **En définitive, les seuls impôts régionaux et départementaux que la Cour propose de transférer directement au bloc communal, sans passer par une étape intermédiaire de nationalisation, sont les parts d'IFER qu'elles perçoivent aujourd'hui, représentant 0,9 milliard d'euros seulement.**

## **2. Le renforcement de la fiscalité transférée se heurte à la rareté des impôts « partageables » et pose la question de leurs modalités de répartition**

Le deuxième scénario polaire présenté par la Cour consiste à **renforcer la part des impôts nationaux partagés avec les collectivités territoriales** (21 % des recettes des collectivités en 2021). Il est d'abord à noter que même si les collectivités ne disposent pas de pouvoirs de taux ou d'assiette sur de telles ressources, celles-ci restent prises en compte pour apprécier au plan juridique l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Cette modalité de financement peut concourir à l'objectif d'attribution de ressources dynamiques et d'équilibre, comme en témoigne la **mobilisation privilégiée de la TVA** pour compenser la suppression de la DGF des régions depuis 2018, la suppression de la TH des EPCI et la perte de TFPB des départements depuis 2021, et enfin la suppression de la CVAE pour les régions depuis 2021 et pour les autres strates à compter de 2023.

**Là encore, les travaux de la Cour montrent que les marges de décision sont faibles.**

La mobilisation de la TVA pour compenser l'impact financier des réformes récentes affectant les sphères locale et sociale a abouti au fait qu'à compter de 2023, l'État perçoit désormais moins de la moitié de son produit, à rebours de l'objet historique de cet impôt de rendement pour l'État. **Les possibilités d'un recours accru à la TVA sont à cet égard**

---

<sup>1</sup> Voir le compte-rendu de l'audition par la commission des finances du 23 janvier 2023 pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes de M. Christian Charpy, président de la 1ère chambre de la Cour des comptes, Mme Mathilde Lignot-Leloup, conseillère maître à la Cour des comptes et M. Stéphane Perrin, vice-président du conseil régional de Bretagne et président délégué finances de la commission administration générale de Régions de France.

**limitées.** Il est également à noter que des obstacles juridiques liés au droit de l'Union européenne s'opposent à toute possibilité de conférer aux collectivités territoriales une capacité de modulation de son taux.

Or, **peu de nouveaux impôts sont partageables.** L'accise sur les énergies, déjà partagée avec les régions et les départements, n'offre pas de garantie pour l'avenir puisqu'en tant que taxe « pigouvienne », sa vocation est de diminuer à mesure que progresse la décarbonation de l'économie. La Cour écarte également le recours à la contribution sociale généralisée (CSG), dont la vocation est de financer la sécurité sociale. Les pistes de partage de **l'impôt sur le revenu (IR)** et de **l'impôt sur les sociétés (IS)** paraissent en revanche à explorer. Il est à noter que rien ne s'oppose, au plan juridique comme technique, à conférer aux collectivités un pouvoir de modulation locale des taux, bien que la Cour ne le préconise pas. Cette modulation locale aurait par ailleurs pour conséquence de créer une concurrence fiscale potentiellement importante entre les territoires.

**La principale orientation retenue par la Cour au titre de ce scénario, reprise dans le scénario intermédiaire, est de privilégier le partage de recettes fiscales nationales pour les régions et les départements, en recherchant une cohérence avec leurs compétences respectives.**

**Pour les régions, un partage de l'IS est ainsi envisagé, par cohérence avec leurs compétences économiques,** en lieu et place de l'accise sur les énergies et de la taxe sur les certificats d'immatriculation qui seraient nationalisés. Régions de France, lors de son audition par la commission des finances, a déclaré qu'une telle perspective serait plutôt bien accueillie, tout en alertant sur le fait qu'avec l'IS et la TVA, les recettes fiscales des régions seraient intégralement liées à la conjoncture économique, ce qui les exposerait de manière accrue au risque d'une crise. Par ailleurs, il resterait à déterminer si cette part d'IS serait véritablement « localisée » - c'est-à-dire que le montant perçu par chaque région correspondrait aux bases présentes sur son territoire - ou bien répartie selon des critères d'activité économique définis au niveau national.

**Pour les départements, un partage de l'IR est suggéré.** La vocation redistributive de cet impôt n'est pas étrangère, dans sa philosophie, aux compétences sociales des départements. Toutefois, une localisation de l'IR à l'échelle des départements n'aurait pas grand sens, compte tenu de l'évidente corrélation négative entre bases d'IR et dépenses sociales sur les territoires départementaux. Il faudrait donc, comme le propose la Cour, répartir le produit de cet impôt en fonction de critères de ressources et de charges.

Il est à noter que jusqu'à 2023, la répartition d'éléments de fiscalité partagée substituée à des impôts locaux supprimés ne dépendait pas de critères fixés au niveau national, comme cela est envisagé par la Cour concernant l'IS et l'IR. L'article 55 de la loi de finances initiale pour 2023 supprimant la CVAE et assurant sa compensation par une fraction de TVA

marque à cet égard un tournant conceptuel en prévoyant que la part dynamique de cette fraction abonderait un fonds national de l'attractivité économique des territoires, réparti en fonction de critères qui restent à déterminer par décret.

**Les rapporteurs alertent cependant sur le fait que dans ces conditions, avec un partage d'impôts nationaux, qui repose sur des critères correspondant à des objectifs de politique publique aisément modifiables d'une année sur l'autre, de telles ressources s'apparentent davantage à une forme de dotation de l'État déguisée dont l'évolution du montant global serait indexé à la dynamique d'un impôt particulier.** À cette aune, il est significatif de constater que la Cour recommande *« de refondre progressivement les critères de répartition des dotations de l'État et des impôts nationaux partagés »*.

### **3. Un renforcement de la part des dotations de l'État se heurterait aux exigences de préservation de l'autonomie financière des collectivités et à la complexité des enjeux qui s'attachent à leurs modalités de répartition**

Le troisième scénario polaire consiste à **renforcer la part des dotations et subventions** (26 % des recettes des collectivités en 2021).

Comme le souligne la Cour, une telle option est **juridiquement contrainte** par le principe d'autonomie financière qui, selon la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, limite à 40 % la part des dotations dans leurs ressources totales.

Par ailleurs, au **plan politique**, accroître la part des dotations revient à **accroître la dépendance financière des collectivités territoriales à l'égard de l'État**, à rebours de l'esprit de la décentralisation.

**Les rapporteurs considèrent que le principal enjeu qui s'attache aux dotations de l'État est moins celui de leur part dans le panier de ressources global, qui n'a pas vocation à s'accroître pour les raisons évoquées, que celui de leurs modalités de répartition, aujourd'hui insatisfaisantes.**

Si la proposition d'attribuer une nouvelle « dotation d'action sociale » aux départements peut constituer une piste intéressante pour répondre à la problématique particulière du dynamisme des allocations individuelles de solidarités (AIS) aujourd'hui sous compensées, la solution préconisée pour le bloc communal est plus incertaine. La Cour se borne à envisager une nouvelle « dotation de fonctionnement des communes » sans spécifier en quoi elle se distinguerait, dans ses modalités de répartition et dans son évolution annuelle, de l'actuelle DGF.

La « remise à plat » de la DGF constitue pourtant un chantier prioritaire, sans cesse ajourné depuis les travaux de la mission « Pires Beaune / Germain » de 2015<sup>1</sup>. En son sein, la dotation forfaitaire est le fruit d'une sédimentation de dispositifs historiques, sans cohérence d'ensemble. Quant à ses composantes péréquatrices, celles-ci reposent encore pour l'essentiel sur des critères de richesse potentielle largement caducs dans un contexte marqué par une fiscalité locale largement érodée et assise sur des bases, les valeurs locatives, largement vétustes ou sur des indicateurs de charges indirects frustes (population, revenu moyen). Au cours de leurs différents travaux<sup>2</sup>, les rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ont plusieurs fois insisté sur l'importance de mieux prendre en compte les charges supportées par les collectivités territoriales dans les systèmes de péréquations verticales et horizontales.

Ils se sont, à cet égard, intéressés au cas des collectivités locales en Italie, où le système de péréquation fonctionne selon une méthode originale, définie par une loi du 5 mai 2009 qui repose sur des indicateurs de « *besoins de financement standards* », qui doivent permettre de mesurer précisément le coût de fourniture d'un service public local dans chaque collectivité afin de répartir en conséquence les fonds de péréquation et de financer un « *niveau essentiel* » de service public<sup>3</sup>.

**Il est certes compréhensible qu'un travail d'une telle ampleur, qui suppose un travail fin de simulation, n'ait pu être mené dans le cadre de l'enquête de la Cour.** À cet égard, il reviendra au Parlement, au Gouvernement et aux collectivités territoriales d'engager les travaux en ce sens.

## **B. À PLUS COURT TERME, DES PISTES INTÉRESSANTES D'AMÉLIORATION DU SYSTÈME SONT PRÉSENTÉES**

### **1. Une proposition bienvenue de renforcement de la gouvernance des finances locales, rendu nécessaire par la place croissante de la fiscalité partagée**

La Cour des comptes a rappelé l'importance de l'enjeu du renforcement de la gouvernance des finances locales, condition *sine qua non* de succès de toute réforme compte tenu de la diversité des situations locales.

---

<sup>1</sup> Rapport au Premier ministre, Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme, Christine Pires Beaune, députée et Jean Germain, sénateur, juillet 2015.

<sup>2</sup> Voir par exemple le compte-rendu de leur communication devant la commission des finances du 8 juillet 2020 sur la refonte de la péréquation.

<sup>3</sup> MM. Charles Guéné et Claude Raynal, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme des « besoins de financement standard » des collectivités italiennes, 20 novembre 2019.

Elle plaide ainsi pour une meilleure association des collectivités territoriales à la préparation des projets de lois de finances et de programmation des finances publiques.

Pour ce faire, elle présente deux pistes :

- **la mise en place d'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 ;

- **la consolidation du comité des finances locales (CFL)** comme instance de concertation sur les mesures du projet de loi de finances ayant un impact sur les collectivités territoriales et une déclinaison de ce comité par niveau de collectivités pour renforcer le dialogue sur les critères de répartition des impôts nationaux et sur la péréquation horizontale.

Les associations d'élus auditionnées par la commission des finances qui ont abordé la question ont indiqué leur préférence pour la seconde option, qui présente l'avantage de partir de l'existant et du CFL. Selon François Rebsamen, entendu au nom de France urbaine, celui-ci reste en effet une « *émanation des collectivités territoriales* » qui, cependant « *ne doit pas se perdre dans des analyses de décrets* » et « *doit plutôt se concentrer sur les lois de finances* ».

Les rapporteurs rejoignent pleinement la Cour sur **la nécessité de refonder la gouvernance des finances locales, en associant le Parlement, l'Exécutif et les élus locaux. Pour porter pleinement ses fruits, la coopération doit également être mieux structurée et intervenir dès le premier semestre de l'année**, afin que les collectivités territoriales puissent réellement être associées à la préparation du projet de loi de finances pour les mesures qui les intéressent, ainsi qu'à celle du débat d'orientation des finances publiques pour lui conférer une dimension pluriannuelle.

**L'enjeu de la gouvernance revêt une importance particulière dans un contexte de recours croissant à la fiscalité partagée.** En effet, pour prendre un exemple, toute décision affectant désormais les recettes de TVA aurait un impact direct sur les collectivités territoriales. La piste évoquée par la Cour de « *clauses de rendez-vous* » sur les critères de partage d'impôt nationaux, par exemple sur la durée de la programmation, adossée à « *un suivi de la correcte compensation des transferts de compétences en vertu de l'article 72-2 de la Constitution* » est à cet égard tout à fait intéressante. Elle fait écho à la proposition de loi constitutionnelle adoptée par le Sénat en 2020, tendant notamment à modifier cet article de façon à prévoir un « *réexamen régulier* »

des droits à compensation<sup>1</sup>, dont la mise en œuvre suppose une gouvernance appropriée.

## **2. Des recommandations pour rendre le système plus simple et lisible, dont certaines sont toutefois discutables**

La Cour des comptes formule en outre plusieurs recommandations visant à rendre le système de financement des collectivités territoriales plus simple et plus lisible.

Elle préconise notamment d'engager un **travail d'actualisation des dispositifs hérités du passé**.

En premier lieu, la Cour souligne l'importance de la **révision des valeurs locatives des locaux d'habitation**, dont la vétusté porte atteinte à la légitimité et partant à l'acceptabilité sociale de l'impôt local. Les rapporteurs ne peuvent que la rejoindre à cet égard, et rappellent que **la commission des finances s'était fortement opposée, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, au décalage de deux ans du calendrier de révision** issu de la loi de finances initiale pour 2020<sup>2</sup> et devant initialement prendre pleinement effet à compter de 2026, mais n'avait pas été suivie<sup>3</sup>.

La Cour évoque la **suppression des dotations figées issues de la compensation de la fiscalité dite « morte »**, telles que la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) ou encore la dotation pour transferts de compensation d'exonérations de fiscalité locale (DTCE). Cette piste est également intéressante, à condition qu'elle fasse elle-même l'objet d'une compensation aux collectivités territoriales, par exemple *via* la fiscalité partagée.

Les rapporteurs ajoutent que **le chantier, mentionné *supra*, de réforme de la DGF et en particulier de la dotation forfaitaire** en son sein, contribuerait également à cet objectif d'actualisation du système.

**Il est plus difficile de suivre la Cour dans ses recommandations tendant à simplifier les règles de répartition des impôts locaux.**

**L'objectif de simplification de la fiscalité partagée par l'attribution d'une fraction unique par strate et par impôt paraît difficile d'atteinte.** En l'état, une fraction de TVA est en effet déjà affectée aux communes, intercommunalités, départements et régions. Un travail pourrait toutefois utilement être engagé pour déterminer les conditions dans lesquelles les différentes fractions du même impôt affectées à une même strate pourraient être refondues (à titre d'exemple, les régions perçoivent des fractions de la

---

<sup>1</sup> Proposition de loi constitutionnelle pour le plein exercice des libertés locales déposée par MM. Philippe Bas et Jean-Marie Bockel et plusieurs de leurs collègues, adoptée par le Sénat en première lecture le 20 octobre 2020.

<sup>2</sup> Article 146 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

<sup>3</sup> Article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

TVA au titre de la compensation de la suppression de leur DGF et de la CVAE, les départements et EPCI perçoivent également des fractions de ce même impôt au titre de la compensation de la réforme de la taxe d'habitation et de la suppression de la CVAE). Un tel travail impose une certaine vigilance car ces compensations obéissent aujourd'hui à des règles distinctes, qui correspondent à des engagements pris par le Gouvernement auprès des collectivités territoriales dans les contextes particuliers des réformes dont elles sont issues.

De même, **la suppression de toute multi-affectation d'impôt local implique, au nom de l'objectif de simplification, de porter atteinte à l'autonomie fiscale d'une strate au profit d'une autre.** Ainsi en est-il de la proposition de la Cour de mettre fin à la multi-affectation des IFR au profit du seul bloc communal.

Plus problématique encore est la proposition de supprimer les pouvoirs de taux existants à plusieurs niveaux pour un même impôt. Cette situation existait à l'échelle de deux strates différentes s'agissant de la TFPB avant la réforme de la taxe d'habitation et la redescende aux communes de la part départementale. À cet égard, seules les taxes foncières sont concernées par une superposition de pouvoirs de taux, exercés par les communes et les intercommunalités. À nouveau au nom du seul objectif de simplification, **la Cour va jusqu'à « 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 ». Il s'agirait là d'une atteinte très forte et sans précédent à l'autonomie financière des communes, et la constitutionnalité d'une telle mesure n'est pas assurée<sup>1</sup>.**

### **3. La nécessité de renforcer la capacité du système à faire face aux crises**

Enfin, la Cour des comptes, instruite par l'expérience des crises pandémique et inflationniste, rappelle **l'importance de renforcer la capacité du système de financement des collectivités à faire face aux retournements conjoncturels.**

Elle relève à ce titre la nécessité de **renforcer les dispositifs de péréquation.**

---

<sup>1</sup> Dans une décision récente, le Conseil constitutionnel a considéré que les EPCI ne constituaient pas des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution, de telle sorte qu'au sein du bloc communal, le principe d'autonomie financière ne s'applique qu'aux communes (Décision n° 2022-1013 QPC du 14 octobre 2022, Communauté d'agglomération Vienne Condrieu Agglomération).

Les rapporteurs ne peuvent qu'y souscrire, cette préoccupation entrant pleinement en résonance avec des travaux récents de la commission des finances<sup>1</sup>. Comme expliqué *supra*, les années récentes ont donné lieu à des avancées en la matière pour les régions et surtout les départements, avec l'institution du fonds national de péréquation des DMTO, doté de 1,6 milliard d'euros et constituant ainsi le premier dispositif en volume.

Les rapporteurs soulignent que la péréquation verticale doit également jouer son rôle. Dans le contexte de diminution puis de stabilité de la DGF qui a caractérisé la période récente, la progression des dotations de péréquation (DSU, DSR...) était de fait, conformément aux règles de répartition de la DGF, financée par l'écrêtement des dotations forfaitaires des autres collectivités territoriales, ce qui constitue une forme de dévoiement de la péréquation verticale. La loi de finances initiale pour 2023 a représenté une avancée à cet égard, avec une progression du montant global de la DGF correspondant à la croissance de ses composantes péréquatrices.

L'autre piste évoquée par la Cour est celle du développement de **mécanismes d'auto-assurance**, avec notamment la possibilité de déroger aux règles de la gestion budgétaire pour pouvoir mettre en réserve une partie des recettes fiscales des « bonnes années » et les réinjecter dans le budget de la collectivité en cas de retournement conjoncturel. Un dispositif de cette nature, applicable aux DMTO des départements, a été institué pour la première fois en 2022<sup>2</sup> à la demande de l'ADF. Une réflexion pourrait être engagée à cet égard au sein des autres strates de collectivités.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information n° 73 (2021-2022) de MM. Charles Guené et Claude Raynal « Pour un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales plus proche des réalités locales », fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 octobre 2021.

<sup>2</sup>, Article 12 du décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, codifié à l'article R. 3321-4 du code général des collectivités territoriales.



## **TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITIONS POUR SUITE À DONNER**

### **I. AUDITION DU PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES**

Réunie le mercredi 12 octobre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'audition de M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les scénarios de financement des collectivités territoriales.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous procédons à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de notre commission, en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), sur les scénarios de financement des collectivités territoriales.

Nous avons le plaisir d'accueillir M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, accompagné de M. Christian Charpy, président de la première chambre de la Cour, et de plusieurs magistrats qui ont préparé cette enquête.

Ces dernières années ont vu de profondes modifications des ressources des collectivités locales, caractérisées par une stabilité des transferts financiers de l'État, une diminution de la fiscalité locale et un renforcement de la péréquation. L'autonomie fiscale se réduit fortement, et de nouvelles propositions sont formulées, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, sur l'encadrement des dépenses des collectivités locales. Une réflexion doit donc être engagée sur la réalité de leurs charges de fonctionnement, mais aussi d'investissement, qui détermineront leurs besoins de financement et sur le panier de ressources dont elles pourraient bénéficier pour répondre aux évolutions prévisionnelles de leurs charges.

Compte tenu de l'ampleur de ces questions, nous avons, avec le rapporteur général et mon collègue Charles Guené, corapporteur spécial avec moi de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », choisi de confier à la Cour des comptes une mission de réflexion approfondie sur ce sujet. Je remercie les magistrats de la Cour pour les échanges nombreux que nous avons eus tout au long de la préparation de leur rapport.

**M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes.** – Conformément à la mission constitutionnelle d'assistance de la Cour des comptes au Parlement, vous nous avez demandé, au mois de janvier 2022, de réaliser cette enquête sur les scénarios d'évolution du financement des collectivités territoriales. Sa publication intervient à un moment opportun de

la discussion parlementaire sur la loi de finances et sur la loi de programmation des finances publiques. J'espère que ce rapport contribuera à éclairer le débat budgétaire. Au terme d'une instruction menée avec diligence et qui a associé à trois reprises certains membres éminents de votre commission, je suis heureux de pouvoir vous présenter nos conclusions.

Ce rapport a été délibéré par une formation interjuridictions, associant des chambres de la Cour et des chambres régionales des comptes. C'était indispensable pour bénéficier d'un double éclairage, à la fois national et territorial.

Il intervient, à la demande du Sénat, dans un contexte particulier pour les finances publiques locales. 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 depuis 2021, avec notamment une part croissante des impôts nationaux partagés avec l'État. Il en a résulté, pour les exécutifs locaux, une certaine maîtrise de leur financement.

De même, la loi de programmation des finances publiques qui s'achève avait prévu un mécanisme de contractualisation entre l'État et les grandes collectivités territoriales visant à encadrer l'évolution de leurs dépenses. Ce mécanisme, connu sous le nom de « contrats de Cahors », a été suspendu avec la crise sanitaire, mais le projet d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques (LPFP) prévoit un mécanisme d'inspiration comparable pour faire participer les collectivités territoriales au redressement des finances publiques. Enfin, le retour de l'inflation crée une tension et une inquiétude nouvelles sur les budgets des collectivités.

Ce rapport n'a pas vocation à traiter de ces deux derniers sujets, mais, dans la perspective de définition d'une trajectoire soutenable des finances publiques, il vise à examiner les évolutions possibles des modalités de financement des collectivités territoriales - les régions, les départements, les communes et leurs groupements.

Tout d'abord, il met en évidence la nécessité de réformer le système de financement des collectivités territoriales. Ensuite, il présente plusieurs options possibles, dont il vous appartiendra de débattre et à partir desquelles la Cour, pour répondre à une demande explicite de votre commission, dresse un scénario de réforme possible. Enfin, il identifie plusieurs conditions - le dialogue, le partage de données, la simplification, l'anticipation - nécessaires pour bâtir une nouvelle gouvernance des finances publiques locales, qui soit la base d'un pacte de confiance renouvelé entre l'État, les élus et les citoyens.

Comme nous l'avions déjà souligné dans notre rapport sur les finances publiques locales, la Cour observe qu'après une année 2020 marquée par la crise sanitaire, les collectivités territoriales ont vu leur situation financière s'améliorer en 2021. La reprise de l'activité et les crédits

consacrés aux mesures de soutien par l'État, en 2020 et 2021, à hauteur de 2,6 milliards d'euros, leur ont permis d'atteindre un niveau d'épargne supérieur à celui d'avant crise, soit 41,4 milliards d'euros. Leur situation financière est favorable, avec un excédent de 4,7 milliards d'euros fin 2021.

Le contexte du retour de l'inflation, qui pèse sur les achats des collectivités, et la hausse du point d'indice des fonctionnaires décidée pour maintenir leur pouvoir d'achat, vont probablement modifier cette situation favorable en 2022 et 2023, même si les ressources fiscales des collectivités, notamment les taxes foncières s'agissant du bloc communal, sont dynamiques.

Le manque de lisibilité d'une part, et l'évolution profonde des sources de financement d'autre part, appellent désormais une réflexion d'ensemble sur les finances locales. 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 les territoires.

La structure de financement des collectivités a connu des réformes nombreuses, affectant les trois principales ressources – fiscalité locale, fiscalité nationale et dotations. Ces réformes n'ont pas toujours été accompagnées d'une réflexion sur le modèle de financement des collectivités. L'augmentation de la part des impôts nationaux partagés avec l'État, avec le transfert de parts de TVA décidé depuis 2017, a en partie brouillé la distinction entre impôts locaux et nationaux. La suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises à partir de 2021 conduit également à ce que les régions ne disposent plus de ressources directement rattachées à l'activité économique sur leur territoire. Quant aux départements, ils ont perdu l'essentiel de leur pouvoir de taux avec le transfert des taxes foncières aux communes. Enfin, avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, la fiscalité du bloc communal repose désormais principalement sur le propriétaire du foncier et non plus sur l'habitant.

Ce système de financement est assez unanimement critiqué. Les principes fondateurs des finances locales ont en effet perdu de leur pertinence. En raison de la part croissante de la fiscalité nationale au sein de leurs ressources propres, l'autonomie financière des collectivités, telle que mesurée par les ratios définis en 2004, progresse, mais ne rend pas compte de la perception par les élus locaux d'une perte de maîtrise de leurs ressources. La péréquation des ressources entre collectivités souffre d'un manque d'objectifs clairement définis et évalués, et la solidarité horizontale reste trop peu développée au sein de chaque niveau de collectivités. Les modalités de compensation des transferts de compétences ont conduit à émietter les transferts de fiscalité au prix de la lisibilité d'ensemble. Enfin, le système de répartition des dotations et subventions apparaît complexe et peu prévisible, sans corriger non plus suffisamment les écarts de ressources.

Au total, alors que les élus ont plus que jamais besoin de pouvoir se projeter et anticiper, à mesure que leur rôle d'investisseur public prend de l'ampleur, le système de financement est devenu peu lisible, faiblement maîtrisé, et ne garantit pas l'équilibre des budgets locaux. Une réflexion globale sur l'adéquation entre les missions et les ressources est aujourd'hui nécessaire.

Pour cela, nous avons souhaité présenter trois options « polaires » selon chaque type de financement et qui reposent sur plusieurs critères d'appréciation. À partir de cette grille d'analyse, la Cour présente un scénario de réforme possible pour rendre le financement des collectivités territoriales plus lisible et résilient.

Nous nous sommes inspirés de modèles retenus à l'étranger et, après échange avec les associations d'élus locaux, nous avons identifié trois critères d'évaluation de la réforme du financement des collectivités. Premièrement, l'équilibre pour renforcer la lisibilité et la prévisibilité des financements, garantir la soutenabilité des finances locales et la maîtrise des ressources ; deuxièmement, la territorialisation des ressources pour renforcer le lien entre territoire et contribuable et la capacité d'agir des collectivités ; troisièmement, la solidarité pour réduire les inégalités entre collectivités, par une répartition équitable à la base des ressources jusqu'à des mécanismes correcteurs de péréquation.

Pour susciter la réflexion, la Cour a examiné trois options polaires, en portant à son maximum la part du financement des collectivités territoriales résultant d'un des trois types de ressources : soit un financement essentiellement par des ressources locales – impôts locaux ou redevances – dans l'objectif d'une véritable territorialisation des ressources ; soit un financement accru par des impôts nationaux partagés, par lequel les collectivités gagneraient en prévisibilité et en dynamisme des recettes ; soit un financement renforcé par des dotations de l'État dans le respect du principe d'autonomie financière des collectivités.

Ces scénarios polaires sont volontairement théoriques et permettent, d'une part, d'identifier le bon curseur d'une réforme du modèle de financement – quel type de ressource pour quel niveau de collectivités – et , d'autre part, de définir les principes fondamentaux de cette réforme.

Au terme de son analyse, la Cour constate que les marges de progression des ressources locales dans le financement des collectivités territoriales sont désormais limitées – sauf à recréer un impôt résidentiel touchant le plus grand nombre, ce qui relève d'un choix politique lourd. Par ailleurs, la Cour estime que ces marges seraient essentiellement mobilisables pour le bloc communal.

L'augmentation du partage des impôts nationaux est une option possible, en mobilisant sans doute d'autres impôts nationaux que ceux aujourd'hui partagés. Ainsi, si la part de la TVA partagée peut sans doute

être encore un peu augmentée – comme l’a annoncé le Gouvernement pour compenser la suppression progressive de la CVAE –, il serait dangereux de priver l’État d’une ressource dynamique. D’autres impôts nationaux pourraient être sollicités comme l’impôt sur le revenu ou l’impôt sur les sociétés, à l’image de ce que font certains de nos voisins. À l’inverse, la Cour estime qu’il serait préférable de concentrer sur l’État les impôts liés à l’énergie ou à la voiture, afin de pouvoir mobiliser plus facilement cette fiscalité dans le cadre de la transition écologique.

Enfin, tout en notant que certains pays y ont largement recours et que ce type de financement paraît adapté pour certaines dépenses décentralisées, la Cour constate que l’augmentation de la part des dotations dans le financement des collectivités locales resterait contrainte par les ratios d’autonomie financière prévus par la loi et qu’elle ne remporterait pas l’adhésion des associations d’élus.

À partir de ces scénarios polaires, la Cour tire des principes qui devraient éclairer une réforme du cadre de financement des collectivités territoriales. Le premier principe d’une réforme serait de contribuer à la libre administration des collectivités territoriales avec un système de financement renforçant la lisibilité et facilitant l’exercice des responsabilités.

Ensuite, afin de renforcer le lien entre le contribuable et le territoire, il convient de recentrer la fiscalité locale restante sur le bloc communal, échelon de proximité et seul doté d’une compétence générale, et de supprimer autant que possible les multi-affectations d’impôts locaux. Pour tous les échelons, il est prioritaire de mettre les ressources en adéquation avec les missions exercées. Par exemple, les missions sociales des départements exigent plus de stabilité et de solidarité nationale dans leur financement, par contraste avec la situation actuelle marquée par des fluctuations importantes des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dans le temps et selon les territoires. Par ailleurs, les régions, dont le rôle dans le développement économique est croissant, devraient pouvoir bénéficier de ressources en lien avec l’activité économique.

Enfin, les critères de répartition des ressources entre collectivités ne devraient plus être liés à des situations héritées du passé, avec le risque de consolider les inégalités, mais doivent se fonder sur les besoins des territoires, évalués à partir de critères socio-économiques.

À partir de ces options polaires et en prenant en compte leurs limites, la Cour a élaboré un scénario possible, équilibré, par niveau de collectivité et pour l’État. Une réforme pragmatique 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.

Le scénario présenté à titre illustratif par la Cour conduirait à recentrer la fiscalité locale sur le bloc communal pour plus d'autonomie et de responsabilité, à mettre en place un système plus solidaire de financement des départements pour leur permettre de faire face à leurs dépenses sociales et de renforcer le financement des régions par la fiscalité nationale économique.

S'agissant des communes tout d'abord, le scénario intègre la suppression de la CVAE et vise à recentrer toute la fiscalité locale restant sur le bloc communal : les taxes foncières, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, mais également les impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER) dont bénéficient aujourd'hui les départements et les régions. Ces recettes seraient complétées par une dotation de fonctionnement. Le bloc communal verrait son ratio d'autonomie progresser de 70 % à 76 %. Les DMTO, impôt local aujourd'hui partagé, seraient transformés en impôt national et affectés au bloc communal avec des critères de répartition permettant une affectation plus équilibrée en fonction des caractéristiques socio-économiques et non plus en fonction du lieu des transactions immobilières. Pour les départements, le scénario proposé conduit à affecter un panier d'impôts nationaux - TVA, taxe spéciale sur les conventions d'assurances, ainsi qu'une fraction d'impôt sur le revenu - et à créer une dotation d'action sociale pour sécuriser et garantir le financement des dépenses sociales des départements. Enfin, les régions pourraient être financées par deux impôts nationaux partagés à dominante économique, la TVA et l'impôt sur les sociétés.

Dans cette réforme, le partage de la fiscalité nationale augmenterait, mais sa répartition reposerait progressivement sur des critères reflétant les caractéristiques sociales et économiques des territoires et non sur la recette collectée localement ou les ressources historiques remplacées.

Ce scénario est en effet fondé sur une part croissante de TVA - 24 % au lieu de 20 % - et inclut 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. Le partage de l'IS et de l'IR permet d'associer les collectivités à la dynamique d'impôts nationaux cohérents avec leurs missions, en lissant les évolutions par la diversification du panier de recettes.

Dernier point, 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. Par ailleurs, le scénario devrait viser également une simplification en supprimant notamment les compensations de fiscalité ancienne.

Ainsi, ce scénario illustratif répond aux trois objectifs d'équilibre financier, de territorialisation des ressources pour le bloc communal et de solidarité, en fonction de la rationalisation des dotations et de la clef de répartition des impôts nationaux.

Ce scénario a été présenté aux différentes associations d'élus. Nous avons senti un point de sensibilité particulier concernant la proposition de transformer les DMTO en impôt national partagé. L'association des départements de France a notamment critiqué cette orientation considérant qu'elle conduirait à supprimer le dernier impôt territorialisé des départements.

Trois raisons ont justifié cette orientation proposée par la Cour et par d'autres. Tout d'abord, les DMTO sont une ressource très instable : ils sont en forte croissance en 2020 et 2021, mais ils avaient vu leur produit s'effondrer de 40 % après la crise financière de 2008-2009 et les perspectives ne sont pas favorables pour les prochains mois. Ensuite, c'est un impôt qui crée de fortes inégalités, car l'assiette territoriale est très inégalement répartie : malgré les dispositifs de péréquation horizontale, l'écart de recettes par habitant varie de 1 à 7 selon les départements. Enfin, si l'assiette est territorialisée, le taux est aujourd'hui largement uniforme : aucune modulation n'est possible pour les communes et la quasi-totalité des départements ont adopté le taux plafond.

Mais, je le répète, le scénario présenté par la Cour est illustratif, donc non exclusif d'autres options possibles d'évolution. Il vise surtout à dégager quelques principes pour nourrir votre réflexion. Pour la Cour, il doit être vu comme un cadre de référence en vue d'un ajustement progressif des règles de financement : rien de plus et rien de moins.

Sur la méthode, au-delà de ce scénario proposé, la Cour propose dans son rapport de renouveler la gouvernance des finances publiques locales et identifie les conditions d'une réforme.

En effet, une réforme du financement des collectivités territoriales ne sera possible que par le rétablissement du dialogue entre l'État et les représentants de celles-ci dans la préparation des textes financiers nationaux et une concertation mieux structurée et fondée sur un plus fort partage des données sur les finances locales, avec une implication forte du Parlement.

Dans son rapport sur la gouvernance des finances publiques de novembre 2020, la Cour avait proposé la création d'une instance pérenne de dialogue entre l'État et les autres administrations publiques - sécurité sociale et collectivités locales - pour examiner les grands textes financiers en amont de leur présentation au Parlement.

En complément, la Cour souligne dans ce rapport la nécessité d'une instance pérenne spécifique consacrée aux finances locales, à laquelle seraient présentés non seulement les textes financiers intéressant les collectivités locales, mais aussi les modalités de compensation des

suppressions d'impôts ou des transferts de compétences, et les règles d'évolution ou de partage des impôts et des dotations. Cette instance pourrait être soit le comité des finances locales, profondément rénové, soit une autorité indépendante nouvelle dotée de moyens d'expertise renforcés.

Une réforme du financement des collectivités territoriales devrait également reposer sur quelques principes forts : la simplification, pour plus de lisibilité et de responsabilité, la prévisibilité et l'équilibre financier. Quel que soit le scénario de réforme choisi, il sera nécessaire de rationaliser l'affectation de la fiscalité, pour éviter les multi-affectataires, et de procéder à la révision de dispositifs trop anciens qui complexifient le financement des collectivités et, partant, nuisent à la démocratie locale. Par ailleurs, l'équilibre dans la durée entre la dynamique des recettes et des dépenses de chaque niveau de collectivités devra être recherché, avec des clauses de rendez-vous au niveau national et une refonte progressive des critères de répartition pour mieux tenir compte des charges à partir d'indicateurs socio-économiques des territoires.

Même si chacun sait ici que le projet de loi de programmation n'a pas encore été voté, je persiste à dire que nous avons besoin de cette vision pluriannuelle, notamment pour gagner en transparence et en prévisibilité. Une bonne loi de programmation des finances publiques devrait contenir des engagements réciproques entre l'État et les collectivités, à la fois pour renforcer la prévisibilité des ressources locales et pour définir, après une concertation approfondie avec les représentants des collectivités, les modalités de participation des collectivités locales au redressement des finances publiques.

Dernier point non négligeable, l'analyse des données et le partage de l'information sont à renforcer. 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.

Ainsi en définitive, le rapport de la Cour tire de ces analyses sept recommandations essentielles. La première vise à renouveler la gouvernance des finances locales en créant une autorité indépendante ou en réformant en profondeur le comité des finances locales. Les six autres recommandations reprennent les améliorations évoquées pour rendre le système de financement des collectivités plus lisible et résilient, notamment clarifier la responsabilité sur les impôts locaux, simplifier le partage des impôts nationaux et mieux tenir compte de la réalité socio-économique dans la répartition des impôts nationaux.

Pour conclure, s'il fallait retenir deux choses de ce rapport, je soulignerais tout d'abord le fait que le système de financement des collectivités territoriales a montré ses limites alors que des évolutions fiscales majeures restructurent la distribution des recettes. Nous avons proposé des

critères objectifs, méthodologiques et transparents, pour guider le débat qu'il vous appartient désormais de mener.

Ensuite, et c'est une des conclusions essentielles de notre rapport, ce nouveau modèle doit précisément faire l'objet d'une concertation structurée autour d'objectifs communs, pour garantir la lisibilité pour les citoyens, la prévisibilité pour les collectivités et la soutenabilité pour les finances publiques.

J'insiste sur la notion de durabilité. La construction de ce nouveau modèle doit aussi permettre de construire une trajectoire des finances locales. Comme j'ai eu l'occasion de le dire en présentant, en juillet dernier, le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, toutes les administrations doivent prendre part à la réduction du déficit et l'effort de chacun doit être posé clairement au début de chaque cycle budgétaire.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous vous remercions pour cette présentation du rapport de la Cour des comptes, ce d'autant plus que plus le sujet est complexe, plus sa synthèse est difficile.

Cette audition est traditionnelle en ce qu'elle répond à une demande d'enquête que nous vous avons adressée conformément à l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf). Elle ne l'est pas toutefois pas complètement dans la mesure où les représentants d'associations d'élus n'y assistent pas. Nous avons décidé, après cet échange avec vous, d'ouvrir dans un deuxième temps le débat avec eux. Puis, avec Jean-François Husson et Charles Guéné, mes co-rapporteurs, nous publierons un rapport sur le sujet.

Ce sujet est particulier en ce qu'il touche au financement des collectivités territoriales et non aux missions de l'État. Il s'agit - il faut le dire - d'un sujet impossible, et c'est d'ailleurs pour cette raison que nous vous l'avons confié...

Tout le monde reconnaît que le système arrive à son terme et qu'on n'a fait ces dernières années que le rafistoler à coups d'amendements de dernière minute. Un autre constat largement partagé porte sur le refus global de tout changement. D'où la difficulté du débat, et mes remerciement aux équipes de la Cour qui ont bien voulu se livrer à cet exercice.

Une partie du dossier reste « classique », présentant des comparaisons internationales et un état des lieux. Toutefois, la Cour des comptes est allée plus loin en avançant des scénarios dits « polaires » et en se risquant à formuler une proposition. Celle-ci suscitera indubitablement des réactions, mais il était important de suggérer ce premier cadre de référence pour nos débats futurs, même s'il est destiné à évoluer.

Il est également nécessaire de redonner toute sa place au Parlement dans cette réflexion. En effet, celui-ci s'est trop souvent retrouvé saisi d'une proposition émanant d'une concertation directe entre l'exécutif et les

associations d'élus. C'est pourtant le rôle du Parlement de se saisir de ces sujets et de formuler des interrogations. Le président du Sénat l'a d'ailleurs récemment rappelé à l'occasion de la mise en place d'une groupe de travail chargé de dresser le bilan de la décentralisation et formuler des propositions pour la renforcer, dans la cadre duquel la question financière a été clairement identifiée, notre rapporteur général ayant à ce titre été désigné corapporteur.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Je m'associe aux remerciements exprimés par le président Raynal. Ce rapport n'a pas vocation à être exclusif, mais à aborder la question de l'évolution du financement des collectivités territoriales le plus sereinement possible et dans un cadre bien déterminé. Ce financement est devenu bien compliqué au fil des ans et vous avez mentionné à juste titre la nécessité d'une plus grande lisibilité.

La présentation de trois scénarios polaires permet de donner un cadre à la discussion.

De mon point de vue, le scénario intermédiaire proposé par la Cour a quant à lui le mérite d'ouvrir et de nourrir le débat. La proposition qui est faite de concentration de la fiscalité locale sur le bloc communal serait en réalité assez modeste dans ses effets puisqu'elle se limiterait au transfert des IFRER départementales et régionales, représentant 1 milliard d'euros.

Vous avez à juste titre mentionné l'opposition probable des départements à la mesure qui porte sur les DMTO : ils se verraient en effet privés de leur dernier impôt local, ce qui n'irait par ailleurs pas sans poser certaines difficultés compte tenu de l'importance de cet impôt dans leur système de péréquation.

Je partage votre souci affiché de rationaliser la fiscalité locale et de supprimer les multi-affectations tout en simplifiant le dispositif.

Les éléments du débat sont posés. À nous de nous saisir de ce rapport, car c'est là notre rôle. Dialogue, échange et partage, telles sont les valeurs cardinales pour construire un chemin. Le dialogue est à l'honneur, parfois de manière sans doute surprenante, comme par exemple avec les « dialogues de Bercy », où on ne peut manquer pas de relever une certaine contradiction dans le format choisi mais je préfère toutefois y voir un motif d'optimisme. Toute réforme qui consiste à modifier les paradigmes implique d'abandonner les postures hostiles au changement. La période est difficile pour les finances publiques. Il faudra également concilier notre réflexion avec l'effort collectif de redressement des finances publiques dont personne ne doit s'exonérer.

**M. Charles Guéné, rapporteur spécial.** – Je fais mienne l'analyse du président Raynal : ce travail doit être transparent.

Je souhaite m'attarder sur certains éléments qui manquent dans ce rapport, au demeurant excellent et à la méthodologie remarquable – il devrait faire date. Les scénarios proposés sont audacieux et vont au-delà des consensus.

J'aurais toutefois aimé que le constat d'obsolescence du système actuel soit plus prononcé. Il faut développer la pédagogie sur ce sujet.

Vous avez beaucoup travaillé sur le panier de ressources des collectivités, mais au risque d'une confusion entre les dotations et la fiscalité. En effet, la fiscalité, lorsqu'elle est nationale et partagée selon des critères territorialisés définis par la loi, s'assimile à des dotations. Une telle réflexion aurait dû vous inciter à aller plus loin, en travaillant plus finement les critères de répartition de ces nouvelles ressources. Je suis en effet convaincu de la nécessité de revoir le système de la répartition des ressources en ce sens. Lorsque les ressources dépendaient principalement de la fiscalité locale, un effort de péréquation important était nécessaire pour corriger les inégalités de richesse entre les territoires. Dans un système fondé sur des ressources nationales, il est en revanche indispensable de faire reposer leur répartition sur les charges réelles supportées par les collectivités territoriales.

La définition de tels critères ne va pas sans poser de nombreuses difficultés. D'autres ont refusé l'obstacle, dont les parlementaires eux-mêmes et les associations d'élus. Faudrait-il un deuxième rapport pour creuser le sujet ?

En revanche, je salue votre recommandation, précise et concrète, de refonder la gouvernance des finances locales. La mise en place d'une nouvelle gouvernance systémique, fondée sur le dialogue entre les parties prenantes et le partage de l'information, est pour moi le corollaire indispensable du système vers lequel nous nous dirigeons, qui repose de plus en plus sur la répartition de ressources nationales.

**M. Claude Raynal, président.** – Encore une fois, nous n'en sommes qu'au début de la réflexion et nous aurons aussi l'occasion de débattre avec les associations d'élus ainsi qu'entre nous.

**M. Michel Canevet.** – À la page 42 de votre excellent rapport vous évoquez la progression des ratios d'autonomie financière entre 2003 et 2020. Mon sentiment est pourtant qu'ils ont plutôt tendance à diminuer, car le pouvoir des assemblées délibérantes s'atténue et le lien fiscal entre le citoyen et son territoire se délite.

La suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) n'a pas encore été actée. Est-ce une mesure opportune ? Est-il judicieux de la remplacer par une fraction de TVA ? Avez-vous d'autres pistes à suggérer ?

**M. Thierry Cozic.** – Je vous remercie d'avoir proposé ces premières pistes d'évolution. Le système est à bout de souffle, chacun en convient.

Le Gouvernement a la volonté d'entrer dans une relation transactionnelle avec les collectivités territoriales et de personnaliser les relations qu'elles entretiennent avec l'État, accélérant une forme de mise sous tutelle budgétaire. Dans le prochain projet de loi de programmation des finances publiques, il fait une distinction entre les collectivités qu'il considère comme bien gérées et celles qui ne le seraient pas, perdant à ce titre la possibilité de bénéficier des dotations d'investissement de l'État.

Certaines évolutions prévues dans les scénarios que vous présentez sont pertinentes. Toutefois, compte tenu de ce contexte que j'ai évoqué, n'y aurait-il pas un scénario alternatif plus global et innovant ? Ne faudrait-il pas engager une réflexion plus générale sur le financement des collectivités territoriales ?

**Mme Isabelle Briquet.** – Je m'associe aux remerciements adressés par mes collègues. Ma question porte sur la quatrième recommandation du rapport : 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.

Est-ce à dire qu'il faudra estimer les charges d'une collectivité territoriale pour lui attribuer le niveau de ressources dont elle aurait besoin pour les assumer ?

Cela me semble toutefois remettre en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales en limitant leurs perspectives de développement et en figeant leurs possibilités financières. Pourriez-vous clarifier ce point ?

**M. Antoine Lefèvre.** – L'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN) des sols, introduit dans la loi Climat et résilience, a pour conséquence de freiner l'implantation de zones d'activité et d'équipements publics, de sorte que le panier de recettes fiscales perçues par les communes en sera modifié et qu'il faudra revoir complètement la fiscalité locale.

Sans la CVAE et la taxe d'habitation et s'il n'y a pas de perspective de développement économique des territoires, comment faire perdurer le lien entre les collectivités territoriales et les contribuables ? Comment éviter que les collectivités ne deviennent dépendantes de l'État ? Comment leur assurer de meilleures recettes pour les accompagner dans ce schéma prévisionnel ?

**M. Jean-François Rapin.** – À la lecture de votre rapport, on pourrait considérer que la France est un paradis fiscal en matière de fiscalité locale. Il semble en effet que la recette fiscale locale ne soit pas à la hauteur des exigences des collectivités territoriales. Je me ferais lyncher si je disais cela dans une assemblée d'élus locaux. Toutefois, les pistes du scénario que vous proposez sont sans aucun doute associées à cette réflexion.

Concernant la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, pour avoir eu en gestion une commune du littoral pendant de nombreuses années, elle n'aura d'efficacité pour les collectivités territoriales que si on délie la fixation de son taux de celui de la taxe foncière. Il est nécessaire de redonner un peu de marges fiscales aux élus à cet égard. Je porte là la voix de nombreux élus.

La spécialisation de l'impôt semble être une grossièreté au sein du comité des finances locales, dont j'ai été membre par le passé. Pourtant cela permettrait de donner une visibilité plus forte pour nos finances publiques.

**M. Didier Rambaud.** – Je partage le propos de Claude Raynal quant à la complexité du débat.

Toutefois, ne le prend-on pas à l'envers ? Ne faudrait-il pas commencer par définir le type de collectivités territoriales que nous souhaitons avoir ?

Durant la campagne présidentielle, le président a fait, en matière de décentralisation, une proposition concrète, celle de la création du conseiller territorial, qui permettrait de décanter la situation. Il reste à définir son mode d'élection, au niveau départemental ou régional. La répartition de l'impôt entre les collectivités territoriales serait plus facile dans un tel contexte.

Parmi les scénarios que vous nous avez proposés, quel serait le plus efficace pour tenir la trajectoire de rétablissement des finances publiques ?

**M. Stéphane Sautarel.** – Je vous remercie pour les éclairages que vous nous livrez.

Les scénarios que vous suggérez pour faire face aux difficultés nous conduisent à souhaiter une réforme systémique et un nouveau modèle. Vous rappelez l'objectif de l'autonomie financière, premier principe de la libre administration des collectivités territoriales.

La territorialisation est essentielle tout comme le système de péréquation qui va de pair. La prise en compte de la réalité des charges est une autre piste à travailler, comme l'a rappelé Charles Guené.

Vous avez bien montré la relative faiblesse de la dépense publique locale dans notre pays, sur laquelle on pourrait s'interroger.

Quant au pacte de confiance, il doit être partagé et non imposé, et s'inscrire dans le respect de la libre administration de chaque collectivité territoriale. C'est un sujet essentiel dans une réforme difficile à mener, pour donner des garanties de lisibilité à nos concitoyens et aux collectivités territoriales.

**M. Hervé Maurey.** – À mon sens, il faut rester prudent sur la situation financière des collectivités territoriales. La catégorie est très hétérogène et recouvre une diversité de situations considérable. En ce moment, l'apparente bonne santé des collectivités territoriales sert

d'argument à l'État pour ne pas faire les efforts nécessaires face à la montée de l'inflation.

Selon vous, les financements des impôts nationaux sont plus prévisibles. Pourriez-vous clarifier ce point ? *Idem* sur la possibilité de renforcer les dotations tout en respectant le principe d'autonomie.

Je nourris également une certaine insatisfaction quant aux critères envisagés pour répartir les impôts nationaux. J'imagine qu'il s'agit des dépenses sociales pour les départements. Qu'en est-il pour les régions et pour les communes ?

Enfin, je regrette que la question de la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont le calcul reste très opaque, n'ait pas été abordée. Il est important que nous puissions également avancer sur ce sujet.

**M. Christian Bilhac.** – Vous avez dit vouloir cesser les rafistolages de dernière minute. Effectivement, il faut soigner le malade autrement qu'avec du sparadrap, de manière plus pérenne.

La bonne santé des collectivités territoriales est réelle si l'on considère les 4,7 milliards d'euros d'excédent réalisés en 2021.

Vous avez rappelé les principes d'équilibre du bloc communal. L'essentiel de ses ressources provient de l'impôt local. Comment concilier territorialisation de l'impôt et solidarité, sachant qu'il y a de grandes inégalités entre les communes ? La péréquation pourra-t-elle se faire par le biais de la dotation de solidarité rurale (DSR), de la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic) ?

Charles Guené a mentionné la question des charges réelles. Je souhaiterais ajouter que cette notion est trop souvent confondue avec celle de charges constatées, alors que ces dernières dépendent en réalité avant tout du niveau de richesse d'une collectivité, et non pas nécessairement de ses besoins.

Même si l'impôt local reste essentiel, je regrette la disparition de l'impôt universel qu'était la taxe d'habitation. En effet, je reste convaincu que c'est l'universalité de l'impôt qui fait sa valeur.

Quant à la suppression de la CVAE, envisagera-t-on quand même une taxe sur les nuisances ? L'activité économique est souvent source de nuisances. Sans contrepartie, les élus locaux et la population tendent à la rejeter.

**M. Vincent Delahaye.** – Le sujet est compliqué et il faut chercher la clarté et l'efficacité plutôt que le consensus, si l'on veut avancer.

La suppression des taxes locales au cours des dernières années a eu des conséquences néfastes : elle a coupé les citoyens de la dépense et de la vie locales et a rendu les collectivités territoriales plus dépendantes de l'État.

Il faudrait réussir à inverser ces tendances. S'agissant plus spécifiquement de la dépendance vis-à-vis de l'État, je regrette, comme Hervé Maurey, que la Cour n'ait pas davantage creusé la question de la rationalisation des dotations. À force de changer les références des dotations, le système finit par devenir incompréhensible au niveau local. Êtes-vous partisan d'une réforme de ces dotations ?

**M. Éric Bocquet.** – J'ai toujours souligné la qualité des rapports de la Cour des comptes, malgré parfois quelques irritants. Celui-ci est particulièrement intéressant et tombe à point nommé alors que les élus s'interrogent pour savoir comment boucler l'année.

Je partage l'interrogation d'Hervé Maurey : selon vous les impôts nationaux donneraient plus de visibilité aux élus locaux. Or les collectivités ne les maîtrisent pas et ils sont sujets à variation. En quoi sont-ils le gage d'une plus grande visibilité ?

Je trouve également judicieux d'avoir fait figurer à la page 27 du rapport le tableau comparatif de six pays de l'Union européenne. La France n'est pas celui qui dépense le plus en euros par habitant pour ses collectivités. Il est bon de le rappeler pour mettre fin à la petite musique des « collectivités obèses et dispendieuses ».

Enfin, je suggère d'envoyer ce rapport au ministre des comptes publics, Gabriel Attal, pour éclairer sa réflexion. Dans une interview accordée à la presse, il disait récemment - je cite - *« il faut qu'il y ait un cadre qui s'installe pour que, si jamais les collectivités et les strates ne font pas l'effort de maîtrise de la hausse de leurs dépenses de fonctionnement, il puisse y avoir une incitation. La première année, ce sera l'absence d'accès à toute dotation de l'État - dotation de soutien à l'investissement local, dotation d'équipement des territoires ruraux, fonds vert - pour les collectivités n'ayant pas respecté l'objectif au sein d'une catégorie qui ne l'a pas atteint non plus. Ensuite, si manifestement il n'y a pas de volonté de s'inscrire dans cet trajectoire alors que les autres collectivités le font, il pourrait y avoir des reprises mais je ne me place pas dans cette optique-là »*. Tout cela est dit dans un langage typique de « Bercy », mais constitue une forme de mise sous tutelle des collectivités territoriales.

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – Je n'ai pas vu que le rapport faisait mention du FPIC. Considérez-vous qu'il faille réévaluer les clés de répartition du dispositif ? Dans mon département, 80 % des flux vont à la métropole, ce qui ne manque pas d'interroger sur la justice fiscale de cette répartition.

Vous préconisez un retour de la fiscalité de l'énergie à l'État. Cela concerne-t-il l'IFER? L'accélération des projets d'énergie non renouvelables (ENR) rend la chose difficile, notamment en cas d'absence de retour financier de ces projets, qui génèrent par ailleurs des externalités négatives pour les habitants des territoires concernés.

En matière de gouvernance, n'a-t-on pas d'autres remèdes dans notre pays que de créer de nouvelles structures, notamment une autorité administrative indépendante, sans supprimer les organismes existants ?

**M. Victorin Lurel.** – Je félicite notre commission d'avoir commandé ce rapport, ainsi bien sûr que la Cour des comptes pour son travail.

Le président a évoqué la situation favorable des collectivités territoriales. N'oublions pas qu'il existe des strates différentes de collectivités et des situations très diverses parmi les communes.

Je regrette que rien ne figure dans le rapport sur la Corse et l'outre-mer. Peut-être faudrait-il un rapport spécifique sur le sujet ?

Je ne comprends pas bien le premier scénario. S'agit-il de préserver un équilibre entre la territorialisation de l'impôt et la solidarité ? Pouvez-vous clarifier ce point ?

Le second scénario qui aurait la préférence de la Cour prévoit une rationalisation de la fiscalité partagée. Y a-t-il d'autres possibilités que la suppression de la CVAE, par exemple celle de la C3S comme le suggère l'Association des maires de France ? On préserverait ainsi mieux les communes.

Dans le troisième scénario, intégrez-vous la DGF ? Pourquoi limiter à 63 % de leurs dépenses la dotation d'action sociale pour les départements ? Est-ce une raison mathématique ou statistique qui justifie ce ratio ?

Enfin, sur la gouvernance, certains ont évoqué une possible loi de financement des collectivités territoriales. Vous proposez de créer une autorité indépendante ou de renforcer le comité des finances locales. Serait-il inefficace de prévoir une nouvelle loi de financement ouvrant une possibilité de dialogue entre les échelons central et local ?

**M. Jean-Baptiste Blanc.** – Je salue à mon tour la qualité de ce travail. Le rapport évoque le financement de la transition écologique, et, en creux, la question de la fiscalité liée à l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN). Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) consacré à ce sujet, que notre commission a demandé, est attendu avec impatience.

**M. Bernard Delcros.** – Depuis la fin de la crise sanitaire, les collectivités enregistrent un excédent de 4,7 milliards d'euros. Derrière cette moyenne se cachent toutefois des disparités très importantes. Les plus petites collectivités territoriales connaissent des difficultés, notamment pour faire face à l'inflation actuelle.

Ma question porte sur le thème de la solidarité. Vous avez indiqué que la péréquation manquait d'objectifs clairs. Selon vous, la péréquation horizontale est largement insuffisante. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

Aujourd'hui, seule la TVA sert à financer les recettes de ces collectivités. Vous estimez qu'il convient de diversifier le panier de recettes des échelons départementaux et régionaux en faisant appel à plusieurs impôts nationaux - l'impôt sur les sociétés (IS) pour les départements et l'impôt sur le revenu (IR) pour les régions. Je souhaite comprendre l'intérêt de cette démarche. À titre personnel, je ne suis pas opposé par principe au partage d'impôts nationaux. Toutefois, à l'instar de plusieurs collègues, je m'interroge : pourquoi la prévisibilité d'un impôt national serait-elle meilleure que celle d'un impôt local ?

**M. Marc Laménie.** - Je remercie la Cour pour ce travail, ainsi que nos rapporteurs. Les communes restent l'échelon de base du bloc intercommunal. De nombreuses compétences ont toutefois été transférées aux intercommunalités.

Concernant les dotations, l'État reste le premier partenaire financier des collectivités territoriales. L'investissement des conseils départementaux, qui font face à des dépenses sociales importantes, diffère selon les territoires.

Le rapport évoque la création d'une autorité indépendante. Est-elle réellement nécessaire ?

Nous devons faire en sorte que les collectivités territoriales soient en capacité d'investir. Vous n'avez pas non plus évoqué le plan France Relance, qui a également concouru au financement des collectivités.

**M. Pierre Moscovici.** - J'ai écouté avec attention l'ensemble des questions, qui constituent également l'amorce d'un débat entre vous sur la base du rapport de la Cour. Certaines trouvent leur réponse dans le rapport et sur d'autres, je ne souhaiterai pas improviser, mais nous restons disponibles pour de futurs travaux.

Vous avez dit, Monsieur le Président, que c'est un sujet impossible. Il l'est ! Parce que c'est un sujet complexe, un sujet qui divise. Dès que vous envisagez de réformer l'un de ses éléments, des forces contraires se mettent immédiatement en mouvement. Ce rapport est une modeste contribution visant à éclairer votre débat.

Monsieur le rapporteur général, je souscris à votre analyse : le dialogue et les échanges sont fondamentaux. Les propositions de la Cour sur la gouvernance sont essentielles. Sur un tel sujet la méthode et le fond sont si étroitement imbriqués qu'on ne peut avancer sur l'un sans avoir progressé sur l'autre.

Plusieurs d'entre vous ont souligné que le rapport insistait sur la bonne santé financière des collectivités. Or vous estimez que cette analyse est trop générale. Cela ne fait aucun doute. La Cour publiera son rapport sur la situation financière des collectivités en 2022 à la fin du mois d'octobre. Le retour de l'inflation et la hausse du point d'indice des fonctionnaires pèsent sur les finances des collectivités. Leurs ressources fiscales sont toutefois

dynamiques. En outre, le Gouvernement a adapté ses mesures de soutien dans le projet de loi de finances rectificative pour 2022.

Nul doute que le contexte de l'année 2022 sera différent de celui de 2021. Soyons attentifs au contexte macroéconomique et aux situations individuelles. L'épargne brute des collectivités atteint toutefois un niveau inédit en 2021 : 41,4 milliards d'euros en 2021, contre 39 milliards d'euros en 2019, année du précédent record. Je ne nie pas l'hétérogénéité de la situation des collectivités territoriales. Nous pouvons néanmoins être confiants quant à la situation globale, sans nier l'hétérogénéité des situations individuelles.

J'ai senti dans les propos du rapporteur général une interrogation sur la position de la Cour des comptes quant aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Pourquoi nationaliser le seul levier fiscal des conseils départementaux ? Trois raisons justifient cette orientation. Premièrement, cette ressource est très volatile et difficile à prévoir. Deuxièmement, son assiette est inégalement répartie entre les territoires. Troisièmement, elle ne confère pas un réel pouvoir de levier aux conseils départementaux : si son assiette est territorialisée, son taux est déjà quasiment uniforme. En lui affectant les DMTO, toute la fiscalité liée au foncier serait affectée au bloc communal, en cohérence avec les compétences de cet échelon. Leur répartition en fonction des critères socio-économiques des territoires réduirait les inégalités à la base et renforcerait la solidarité. Certes, une recette mal répartie, volatile et incertaine est retirée aux conseils départementaux. En échange, ceux-ci récupèreraient une imposition dynamique. La dotation d'action sociale couvrirait au moins 63 % des dépenses sociales constatées dans chaque département. Bien sûr, nous ne privilégions pas une strate de collectivité par rapport à une autre.

Bien sûr, des choses manquent dans ce rapport. Sur la refonte des critères de répartition, une mission conduite par la députée Christine Pires Beaune avait formulé plusieurs propositions qui, malheureusement, n'ont pas abouti. Notre système actuel est dépassé, voire, dans certains cas, source d'inégalités. Cette réforme est indispensable. Il convient de définir précisément les critères présidant à l'attribution de près de 30 milliards d'euros aux collectivités territoriales. De telles décisions doivent être prises par le Gouvernement et le Parlement. La Cour pourrait creuser ce sujet dans un prochain rapport, mais ce sujet découle du système de financement retenu, il ne le précède pas.

Vous m'avez interrogé sur les missions de l'autorité indépendante proposée et sur ce qui la distingue du comité des finances locales (CFL). Toute réforme du financement des collectivités exige de rétablir la confiance, qui se fonde sur des analyses objectives et un partage des informations. La création d'une autorité indépendante ne serait pas un haut conseil d'experts ni un clone de la Cour des comptes. Celle-ci devrait disposer d'une présidence indépendante. Plusieurs missions lui seraient confiées : un rôle de

garant des principes de financement des collectivités locales, d'avis sur les textes financiers, ainsi que de production d'études et des analyses. À défaut de création d'une autorité administrative indépendante (AAI), le rapport préconise une réforme des missions et de la composition du CFL, en vue de renforcer son indépendance, sa représentativité, et ses moyens d'analyse.

Dans ce rapport, la Cour a travaillé à cadre de compétences inchangé. Une réflexion globale doit néanmoins s'engager sur le processus de décentralisation. C'est pourquoi j'ai souhaité que la Cour consacre son prochain rapport public annuel au bilan de la décentralisation. Je sais que le Sénat a relancé un groupe de travail consacré à cette question.

Vous m'avez interrogé sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Je ne sais pas ce que le Gouvernement décidera. Sa suppression progressive s'inscrit dans une volonté de réduire les impôts de production. Je n'ai pas à me prononcer sur ce choix politique. Je peux en revanche affirmer que la situation de nos finances publiques ne permet pas de poursuivre les baisses d'impôt sans contrepartie, par l'augmentation d'un autre impôt ou la baisse d'une dépense. Le pays ne peut pas se le permettre. Personne ne peut s'exonérer de sa juste part d'effort. La compensation par la TVA est sans doute la solution la plus simple. Toutefois, cet impôt est partagé à plus de 50 % avec la Sécurité sociale et les collectivités territoriales. Les marges de manœuvre sont donc limitées.

La prévisibilité de l'impôt national n'est pas parfaite, mais elle est meilleure que celle des dotations. Les évolutions de la TVA et l'IR sont globalement stables. C'est moins le cas, j'en conviens, de l'IS. L'État préfère supprimer les impôts des autres plutôt que les siens propres. En contrepartie, il compense cette suppression par des impôts partagés.

Les dotations de péréquation sont insuffisamment sélectives. Nous ne les avons toutefois pas étudiées dans le détail.

La réattribution de la fiscalité énergétique à l'État ne concerne pas l'IFER, qui serait transféré au bloc communal.

Nous n'avons pas examiné les ressources spécifiques de l'outre-mer et de la Corse.

Les conséquences de la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) sont moins importantes, car celle-ci est très concentrée.

La Cour souscrit à l'objectif de disposer d'une vision plus globale des finances locales, constatant que le Parlement ne dispose pas de document unique synthétisant l'ensemble des moyens alloués aux collectivités. Nous avons raisonné à cadre constitutionnel constant, ce qui ne permet pas d'envisager une loi de financement des collectivités territoriales. Nous préconisons cependant de rassembler dans une mission budgétaire unique les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » avec

les subventions des ministères, les prêts d'avance sur recettes et la fiscalité partagée. La loi organique du 28 décembre 2021 n'a pas retenu cette proposition. Toutefois, un rapport sur les finances locales sera annexé au projet de loi de finances.

J'en viens aux conséquences de la transition écologique. Dans notre scénario, nous avons proposé de transférer à l'État la fiscalité écologique aujourd'hui affectée aux collectivités, notamment la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ou la taxe sur les certificats d'immatriculation. La Cour estime que l'État doit être en mesure de mener une politique globale sur cette question primordiale.

Le conseil des prélèvements obligatoires présentera prochainement un diagnostic et des pistes de réforme sur l'objectif ZAN.

Monsieur Bocquet, je tiens à vous préciser que le ministre chargé des comptes publics recevra bien sûr ce rapport. Ses services en ont d'ores et déjà pris connaissance.

**M. Christian Charpy, président de la première chambre de la Cour des comptes.** – Concernant la dotation d'action sociale des départements, le taux de 63 % a été retenu afin de respecter le seuil d'autonomie financière prévu par la loi organique.

Nous considérons qu'il convient de maintenir un certain encadrement de l'évolution de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, afin d'éviter une trop grande inégalité par rapport au reste de la fiscalité locale. Mais ce sujet pourra être étudié.

Nous émettons des critiques sur la péréquation : le montant de la péréquation verticale s'élève à 8,5 milliards d'euros, essentiellement *via* la dotation globale de fonctionnement (DGF), et la péréquation horizontale représente un montant de 4 milliards d'euros. Nous pensons que nous pouvons faire mieux. La dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) ne sont pas suffisamment sélectives : le nombre de bénéficiaires de ces dotations est trop important.

Je tiens à préciser l'esprit de la recommandation n° 4 du rapport. Bien sûr, nous ne remettons pas en cause la libre administration. Nous préconisons de recourir à des critères socio-économiques objectifs pour répartir ces impôts partagés le plus efficacement possible. Il appartient ensuite aux collectivités d'allouer leurs ressources comme elles l'entendent.

**M. Claude Raynal, président.** – Je vous remercie.

**La commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes et du compte rendu de l'audition en annexe à un rapport d'information de MM. Charles Guené, Jean-François Husson et Claude Raynal.**

## II. AUDITION DES ASSOCIATIONS D'ÉLUS DU BLOC COMMUNAL

Réunie le mercredi 18 janvier 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'audition de MM. Christian Charpy, président de la 1<sup>ère</sup> chambre de la Cour des comptes, Pierre Breteau, co-président de la commission finances de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), Denis Durand, membre du conseil d'administration de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), Sébastien Miossec, président délégué d'Intercommunalités de France, et François Rebsamen, co-président de la commission « Finances et fiscalité » de France urbaine, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les scénarios de financement des collectivités territoriales.

**M. Claude Raynal, président.** - Je salue la présence dans les tribunes d'une délégation de la Chambre des conseillers du Maroc, composée du président de sa commission des finances et de plusieurs de ses membres. Je les remercie de l'intérêt qu'ils portent à nos travaux.

Nous nous réunissons une deuxième fois au sujet de l'enquête, réalisée par la Cour des comptes à notre demande sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), sur les scénarios de financement des collectivités territoriales.

Le rapport de la Cour des comptes nous avait été présenté en octobre dernier par son Premier président, ce qui avait constitué un éclairage utile dans la perspective de l'examen des textes budgétaires de l'automne.

La méthodologie retenue, convenue avec la Cour, est fondée sur la présentation de scénarios « polaires » de financement des collectivités territoriales. Elle a le mérite de poser sereinement les enjeux et, surtout, de fournir une grille d'analyse précieuse des futures évolutions du panier de ressources des collectivités.

C'est une étape nécessaire si nous voulons enfin réformer un système dont nous constatons chaque jour les limites, sans être pour autant en mesure de dégager un consensus sur les solutions à apporter. En optimiste convaincu, je ne doute pas que nous y parviendrons. J'espère que nos échanges nuancés permettront à la fois d'identifier des thèmes sur lesquels avancer et des lignes rouges à ne pas franchir.

Le caractère systémique des scénarios de réformes, qui n'avaient pas vocation à trouver une traduction immédiate, justifie que nous remettions l'ouvrage sur le métier, à tête reposée. Sans présenter de nouveau les travaux de la Cour des comptes, il nous a paru indispensable d'inviter les représentants des différentes strates de collectivités territoriales à nous faire part publiquement de leurs réactions. Avant l'audition de Régions de France et de l'Assemblée des départements de France la semaine prochaine, la

présente audition est consacrée aux observations de représentants du bloc communal.

Outre le président de la première chambre, Christian Charpy, et Mme la rapporteure Mathilde Lignot-Leloup, qui l'accompagne, nous avons le plaisir d'accueillir Pierre Breteau, coprésident de la commission Finances de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), Denis Durand, membre du conseil d'administration de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), Sébastien Miossec, président délégué d'Intercommunalités de France - en visioconférence et en remplacement de Sébastien Martin, président, empêché - et, enfin, François Rebsamen, coprésident de la commission Finances et fiscalité de France urbaine.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** - Nous poursuivons nos travaux autour des propositions mais aussi des pistes examinées par la Cour des comptes - je pense en particulier à la question de la création d'un nouvel impôt résidentiel. Si le Gouvernement clame que les collectivités locales sont dans une bonne situation financière - tout irait même pour le mieux ! -, les questions de l'autonomie financière et des ressources fiscales des collectivités continuent en particulier de se poser avec acuité.

Les travaux de la Cour, conformément à la commande que nous lui avons faite, arrivent ainsi à point nommé pour nourrir le débat. Chacun va pouvoir s'exprimer pour donner son avis.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** - Parmi ses recommandations, la Cour des comptes nous invite à réfléchir, au-delà du débat sur le panier de ressources des collectivités, à une nouvelle gouvernance des finances publiques locales.

Il me paraît important que les associations d'élus nous donnent leur avis sur la question, qui est aujourd'hui essentielle alors que le recours à la fiscalité partagée entre l'État et les collectivités territoriales s'est fortement accru.

En règle générale, le Gouvernement s'adresse tour à tour à chacune des parties pour négocier les règles de partage de la fiscalité. Nous sommes nombreux à penser qu'il est temps de fixer un cadre institutionnel plus sérieux à cette pratique. Plus généralement, chacun a constaté l'obsolescence du système de financement des collectivités territoriales. Peut-être cette réflexion permettra-t-elle d'accélérer certaines réformes.

**M. Claude Raynal, président.** - Depuis trente ans que je m'intéresse à la question, je ne compte plus le nombre de fois où nous avons constaté des difficultés considérables et trouvé des équilibres en urgence, grâce à des solutions bricolées. Tout le monde s'accorde à dire que les choses doivent bouger, mais personne n'est d'accord sur les solutions.

C'est pourquoi le Parlement s'autorise, en quelque sorte, à pousser les feux, afin de sortir par le haut de cette situation et de trouver des solutions de meilleure qualité, et sur lesquelles l'ensemble des parties pourront se retrouver.

**François Rebsamen, coprésident de la commission Finances et fiscalité de France urbaine.** – La démarche engagée par la commission des finances du Sénat est d'autant plus pertinente et stimulante qu'elle s'inscrit dans une perspective de moyen terme visant à dégager plusieurs scénarios.

Permettez-moi également de saluer le rapport de la Cour des comptes, à l'élaboration duquel France urbaine a participé par ses réponses. Les propositions que ses auteurs formulent sont intéressantes, nouvelles et, pour certaines – je pense aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) –, disruptives même si bien entendu, France Urbaine n'en partage pas l'intégralité.

Dans la recherche du consensus qu'appelle de ses vœux le président Raynal, la nécessité, pour le bloc communal, de disposer de recettes territorialisées devrait au moins nous rassembler. Un autre impératif, souligné depuis de nombreuses années, est la complète remise en cause des relations financières entre l'État et les collectivités.

Force est de constater que, quarante ans après la mise en œuvre des premières lois de décentralisation – j'étais alors simple conseiller de Pierre Joxe –, bien des questions n'ont toujours pas trouvé de réponse.

Les « réformattes » fiscales qui se sont accumulées depuis ont toujours été conçues selon le seul point de vue de l'État, qui continue de considérer les collectivités locales comme étant par essence dépendantes. La question des besoins des allocataires de l'impôt local que sont les collectivités locales est rarement posée. Il en a résulté une architecture des ressources totalement déresponsabilisée, qui est à l'origine d'une perte d'efficacité de l'action publique locale.

J'en veux pour preuve l'exemple de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ou encore le combat que j'ai dû mener, en tant que rapporteur de la Commission pour la relance durable de la construction de logements, pour obtenir des compensations raisonnables au bénéfice des collectivités.

Le rapport de la Cour des comptes met en avant le renforcement de l'autonomie fiscale, qui paraît plus adaptée au bloc communal. La loi ayant donné la compétence générale aux communes, cette piste devrait réunir un large consensus. Elle doit cependant s'accompagner d'une solidarité territoriale plus efficace et des péréquations que le Sénat a longtemps défendues.

Il n'est pas acceptable que la gouvernance des finances locales demeure aussi archaïque et soit placée sous le signe permanent de la défiance, en raison de la verticalité des relations entre l'État et les collectivités. L'absence de concertation sur la durée est un obstacle à l'installation d'une gouvernance efficace et responsable des finances locales.

Il importe de mieux associer les collectivités à la préparation des lois de finances, comme le précise l'enquête de la Cour des comptes. Il s'agit d'une priorité pour l'État. Plusieurs propositions ont été faites au fil du temps sur ce sujet. On ne peut pas accepter, par exemple, que les collectivités découvrent, au détour d'un « 49.3 », le report de deux ans de la révision des valeurs locatives.

La Cour des comptes propose notamment de mettre en place une autorité indépendante, qui émettrait un avis sur les projets de loi relatifs aux collectivités, dans le souci de veiller au respect du principe d'équilibre, ainsi qu'à la compensation des transferts de compétences, à la perte de fiscalité et à la réduction des inégalités entre les collectivités.

Cela étant, on écarte un peu facilement le Comité des finances locales (CFL), qu'il est impossible de balayer d'un revers de main. Il faut peut-être réfléchir aussi à un rôle renforcé et différent pour le CFL, qui est une émanation des collectivités locales. Comment lui donner plus de responsabilités ?

Autorité indépendante, CFL renforcé : les options sont devant nous. En tout état de cause, il faut trouver des solutions opérationnelles.

**M. Claude Raynal, président.** – La Cour des comptes mentionne justement les deux possibilités : création d'une autorité indépendante ou renforcement du CFL. Avez-vous une préférence ?

**M. François Rebsamen.** – J'ai tendance à craindre les autorités indépendantes, et j'aurais donc une préférence à titre personnel pour le renforcement du CFL, qui est une émanation des collectivités locales. Cependant, même si le CFL fonctionne correctement, il ne doit pas se perdre dans des analyses de décrets, qui sont souvent subalternes : il doit plutôt se concentrer sur les lois de finances.

Le rapport formule l'idée de faire des DMTO un impôt national. C'est une proposition à examiner, et en tout cas pertinente. Les collectivités ont en effet besoin de visibilité, or leurs recettes sont aléatoires et très différentes d'un territoire à l'autre. Surtout, c'est pour l'essentiel l'action communale ou intercommunale qui est le moteur de la dynamique des DMTO. Il est, selon moi, curieux que le département perçoive des DMTO qui découlent du travail communal. Je prendrai un exemple : la ville de Dijon compte un grand centre commercial, Toison d'or, qui a été vendu pour 400 millions d'euros et contre lequel le département a engagé plusieurs recours. Ce centre a été installé par mon prédécesseur et conforté par moi-même en tant que maire. Je trouve pour le moins étrange que le

département touche plus de 20 millions d'euros de DMTO quand la ville n'en perçoit que 4,5 millions, alors qu'il s'agit vraiment d'un projet communal consolidé au fil du temps... Votre travail permettra de clarifier les relations entre le bloc communal et le département.

Parmi les propositions que nous avons portées au cours de la campagne présidentielle, nous avons souhaité que soient revues les dotations de compensation, qui ne sont qu'une manière d'appauvrir un peu plus les collectivités. Ces dotations constituent ce que nous appelons une fiscalité « morte » : non seulement elles n'évoluent pas comme les taxes et les impôts lorsqu'ils étaient en place, mais elles sont de surcroît rognées année après année par des décisions gouvernementales en loi de finances. L'idée de les remplacer par une fraction de TVA permettrait de redonner une dynamique, au service de la réduction des inégalités territoriales.

L'un des diagnostics posés sur les subventions d'investissement, c'est qu'il faut mettre un terme aux appels à projets. Ça suffit ! On a redonné du pouvoir à l'État central à travers les préfets. Or ceux-ci ont des politiques différentes suivant les territoires. Il n'y a pas de lignes directrices, et l'accès des collectivités aux investissements peut être très divers suivant l'interprétation qu'en fera le préfet, qu'il s'agisse de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ou encore de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

J'en viens maintenant aux points de désaccord avec le rapport. Je suis contre la banalisation du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) : je ne veux pas qu'on le transforme en une subvention d'investissement. Par ailleurs, les petites taxes ne sont pas des impôts de rendement, contrairement à ce que l'on peut croire. La taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE), par exemple, permet aux communes d'agir concrètement et d'orienter leurs politiques au plus près de nos concitoyens. Il ne s'agit donc pas d'impôts à négliger.

**M. Pierre Breteau, coprésident de la commission Finances de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités.** – En ce qui concerne les points de consensus, je partage globalement l'analyse de la Cour des comptes sur le niveau des dépenses locales et sur leur évolution. Il y a notamment eu toute une série de transferts de compétences ou de modifications structurelles de l'organisation, qu'il convient de souligner.

Le premier constat partagé est lié à l'augmentation des ratios d'autonomie financière et à la diminution des ratios d'autonomie fiscale. C'est un point clé. Les ratios d'autonomie financière, c'est un problème de dénominateur : la réduction drastique de la dotation globale de fonctionnement (DGF) augmente l'autonomie financière. Mais le fond du sujet, qui doit conduire notre réflexion, c'est la diminution de l'autonomie fiscale. François Rebsamen l'a rappelé, c'est un vieux rêve pour un certain nombre de ministères... Pour autant, il s'agit d'un point essentiel dans la

construction même de la décentralisation et dans la façon de faire vivre une République décentralisée.

Au-delà de l'aspect technique du ratio entre autonomie financière et autonomie fiscale se pose une question politique : la capacité du bloc communal ou des élus locaux à infléchir les politiques publiques et à appeler l'impôt pour mettre en œuvre les choix opérés. On nous oppose parfois le modèle allemand, qui est un modèle par dotation. Mais je rappelle que la chambre haute allemande ne joue pas le même rôle sur la question de la visibilité des dépenses ni en matière de cadrage des finances publiques locales. Il est essentiel pour nous de redonner une forme d'autonomie fiscale aux collectivités locales.

Le deuxième point de consensus extrêmement important est la visibilité. Les collectivités du bloc communal ont cette particularité de porter à la fois les services publics du quotidien et 70 % des investissements publics : écoles, routes, réseaux d'eau et d'assainissement, transports en commun, etc. La plupart de ces investissements ont pour caractéristique de nécessiter du temps long. Or, quels que soient les gouvernements, nous apprenons toujours au dernier moment – à la fin du mois de décembre – comment vont évoluer les finances l'année suivante, au 1<sup>er</sup> janvier... Cette dissymétrie temporelle pose un problème majeur.

Trois paramètres devraient fonder notre réflexion collective : la lisibilité – le fait que le système fiscal soit compréhensible par le contribuable est un enjeu démocratique –, la prévisibilité et la responsabilité. Comme l'AMF a eu l'occasion de le souligner à de très nombreuses reprises, on ne peut se satisfaire d'un système dans lequel celui qui décide ne finance pas, car cela entraîne une confusion démocratique.

La question de la responsabilité est politique et financière : politique parce qu'elle implique que le citoyen puisse identifier celui qui porte telle ou telle politique publique et financière car elle implique que dès lors qu'une politique a été transférée ou que des normes ont été imposées, celles-ci fassent l'objet pour leur mise en œuvre d'un financement de celui qui a en a pris la décision. La responsabilité que j'invoque pour les collectivités locales, je la revendique aussi pour le Gouvernement. Tout cela pose la question du pilotage des finances publiques : nous appelons de nos vœux à la fois une loi de programmation dédiée aux collectivités locales et la création d'une instance de contrôle. Je partage les mêmes réserves que François Rebsamen sur les hautes autorités indépendantes, dont on ne sait finalement plus de qui elles sont l'émanation ni quelle est leur indépendance réelle. En revanche, j'ai confiance en une instance qui émanerait des élus de la République pour s'assurer de la qualité de la construction financière dans la relation entre les collectivités territoriales et l'échelon central.

Une telle instance pourrait résulter de la fusion du CFL et du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). Elle serait l'émanation des collectivités territoriales.

**M. Jérôme Bascher.** – Cela s'appelle le Sénat !

**M. Dominique de Legge.** – C'est dans la Constitution !

**M. Pierre Breteau.** – Elle doit être garante de l'équilibre, dans la durée, des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Si elle est parlementaire, c'est encore mieux.

J'en viens au contenu de la réforme fiscale avancée. Nous ne partageons pas, globalement, les propositions formulées par la Cour des comptes. En effet, la logique dans laquelle elles s'inscrivent – recentralisation, puis répartition – ne nous semble pas pertinente. Je pense par exemple aux DMTO, même s'il faut travailler à la péréquation : il s'agit, pour ainsi dire, de la seule recette dynamique que conservent les départements et les régions.

À cet égard, nous aurions espéré un rapport encore plus disruptif, car il faut territorialiser l'impôt en totalité. Les actions que nous menons sont au bénéfice des usagers des services publics, qu'il s'agisse des habitants ou des entreprises ; dès lors, leur financement ne saurait faire l'impasse sur telle ou telle catégorie de bénéficiaires. C'est tout le débat relatif à la suppression de la taxe d'habitation ou encore, plus récemment, à celle de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Pour sa part, l'AMF défend un impôt clair et simple pour les différents niveaux de collectivités territoriales, le cas échéant sur une base commune. C'est ainsi que l'on retrouvera de la lisibilité et une forme d'autonomie fiscale.

La péréquation ne saurait être strictement horizontale. Les présidents de région et de département s'efforcent précisément de corriger un certain nombre d'inégalités territoriales. L'ensemble des paramètres de péréquation ne peuvent pas reposer les collectivités. La péréquation horizontale réduit, en partie, les écarts de richesse ; quant à la péréquation verticale, elle garantit l'équité territoriale, et l'une ne va pas sans l'autre. Or, ces dernières années, on s'est concentré sur la péréquation horizontale, puisque les enveloppes correspondantes étaient figées.

Ce problème majeur s'est encore accru, depuis quelques mois, avec le retour de l'inflation. Dans un tel contexte, si les dotations de l'État restent inchangées, les seuls dispositifs de péréquation porteront sur la fiscalité dans le cadre d'une péréquation horizontale ; on aboutira tout simplement à la négation des politiques d'équité territoriale que l'État doit mener.

**M. Denis Durand, membre du conseil d'administration de l'Association des maires ruraux de France.** – Au sujet du rapport de la Cour des comptes, nous faisons globalement nôtres les propos de M. Breteau.

Aujourd'hui, on observe une fracture territoriale très profonde entre les métropoles et le reste du pays. Les conséquences de cette situation sont incalculables : les problèmes causés, d'un côté, par la concentration des richesses et des populations et, de l'autre, par la désertification sont nombreux. L'une des missions de l'État est de résorber cette fracture, ce qui suppose une péréquation.

L'organisation administrative de la France date, pour l'essentiel, de 1789. Les communes, créées à partir des anciennes paroisses, sont alors devenues les cellules de base de la République. En parallèle, les départements ont été préférés aux régions, associées, à l'époque, aux logiques féodales. Excepté ceux que l'on a créés en région parisienne dans les années 1960, ils ont tous à peu près la même taille, ce qui fait d'eux un outil essentiel à l'aménagement du territoire.

Aujourd'hui encore, nos concitoyens connaissent bien ces trois niveaux d'administration : la commune, le département et l'État. J'en veux pour preuve que les scrutins nationaux et municipaux sont ceux qui recueillent la plus forte participation. En revanche, les structures créées depuis sont mal connues d'eux ; je pense aux régions, qui plus est depuis la dernière réforme, et aux structures intercommunales.

Ces trois niveaux d'intervention doivent donc être renforcés.

Avant tout, il faut mettre un terme aux outils antipéréquateurs. La DGF communale par habitant varie de 64 euros, dans les communes rurales, à 128 euros dans les communes de plus de 200 000 habitants : c'est contraire aux principes de la République. De même, la DGF intercommunale varie de 20 à 60 euros par habitant, selon que l'on se trouve à la campagne ou dans les métropoles, ce qui aggrave la fracture territoriale. Il est grand temps de respecter le principe républicain « un homme, une voix » si l'on ne veut pas que les forces extrêmes arrivent au pouvoir.

De leur côté, les communes et leurs 500 000 conseillers municipaux bénévoles accomplissent un grand travail au quotidien. La vie d'une commune ne saurait se réduire à une série de chiffres, ce que la Cour des comptes semble un peu ignorer.

Je le confirme, les communes ont besoin d'une réelle autonomie fiscale. Elles ont également besoin de prévisibilité et de responsabilité. La suppression de la taxe d'habitation a rompu un lien fort entre les communes et leurs habitants. Aujourd'hui, un habitant sur deux ne paie plus d'impôt local. À terme, cette situation affaiblira notre socle républicain.

La révision des valeurs locatives est une fois de plus reportée. Nous le regrettons. La base actuelle date de 1970 pour le foncier bâti et de 1961 pour le foncier non bâti, alors que la mécanisation a transformé l'agriculture depuis lors. En 1961, les prés avaient bien plus de valeur que les terres agricoles ; c'est aujourd'hui l'inverse. Les commissions communales et départementales avaient pourtant accompli un important travail en vue de la

révision des valeurs locatives. J'espère que ce report de deux ans n'est pas, en fait, un report aux calendes grecques : il est urgent de revoir ce système.

Enfin, la coopération intercommunale libre et volontaire ne saurait en aucun cas céder place à une coopération forcée, s'apparentant à une mise sous tutelle. Si les DGF communales étaient reversées aux intercommunalités et réparties par ces dernières, c'en serait fini des communes. De même, permettre aux conseils communautaires de modifier les attributions de compensation à la majorité, serait une autre manière de placer les communes sous tutelle. Avec la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), la coopération intercommunale a déjà changé de nature, puisque les transferts de compétences sont désormais possibles sans l'accord des conseils municipaux. À ce titre, nous dénonçons une recentralisation – je pense notamment au transfert des compétences « eau » et « assainissement » au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2026. Une coopération est d'autant plus vivante qu'elle est libre et volontaire. Déposséder les conseils municipaux c'est, *in fine*, déposséder nos concitoyens.

**M. Sébastien Miossec, président délégué d'Intercommunalités de France.** – La Cour des comptes s'est efforcée de répondre à un certain nombre de questions, parfois très anciennes. Prenons garde à ce que ce travail indispensable ne tourne pas à la polémique entre les différentes associations d'élus et strates de collectivités territoriales, qui plus est dans le contexte budgétaire actuel, marqué par la hausse des coûts de l'énergie. Nous devons prendre à la fois du recul et de la hauteur, sur la base de constats que nous dressons tous.

La fiscalité locale est bel et bien « à bout de souffle », pour citer le titre d'un chapitre du rapport. Bousculée à maintes reprises, elle est désormais illisible pour nos concitoyens et même pour nous, élus locaux. On déplore un certain nombre d'incohérences entre les compétences et les ressources des différentes collectivités territoriales. De même, le déséquilibre va croissant entre la fiscalité des ménages et celle des entreprises, surtout avec la suppression de la CVAE, alors que tous les bénéficiaires des services publics doivent contribuer aux budgets locaux de manière équilibrée.

Le déséquilibre entre les territoires nourrit lui aussi une inquiétude générale. Nous soulignons à notre tour l'importance des principes d'autonomie, de solidarité et de responsabilité.

Globalement, nous approuvons le scénario central retenu par la Cour des comptes, lequel reprend d'ailleurs un certain nombre de nos propositions. Il permet de redonner du souffle au bloc communal. Le rôle primordial des intercommunalités dans l'aménagement du territoire exige des ressources fiscales correspondantes. Nous avons également en commun le souhait de recouvrer un pouvoir de taux accru.

Si, dans son ensemble, ce scénario fonctionne plutôt bien, il faut faire attention à sa déclinaison locale. La suppression de la taxe d'habitation l'a montré : ce qui est pertinent techniquement, sur le papier, ne vaut pas forcément localement. De surcroît, cette suppression ne fonctionne pas du tout dans le temps long.

De même, soyons vigilants à l'hétérogénéité de nos territoires. Beaucoup de territoires ruraux sont fragiles ; d'autres, au contraire, connaissent un fort dynamisme. La péréquation a, de ce fait, toute son importance. Le partage d'impôts nationaux est également une solution, même s'il doit rester marginal. Dans un panier de ressources, une part de TVA peut ainsi avoir des effets positifs.

Denis Durand a évoqué l'histoire de notre organisation territoriale, mais reconnaissons que la France a beaucoup changé depuis quelques décennies, notamment grâce à la coopération intercommunale, née des syndicats et de la volonté des élus.

La Cour des comptes le note avec raison dans son rapport : il faut travailler davantage à l'échelle intercommunale, notamment face aux écarts de richesses et de charges. Bien sûr, le respect de l'autonomie communale est une exigence absolue – à ce stade, la gestion et la redistribution par l'intercommunalité de l'ensemble de la DGF du bloc communes-communautés de communes ne saurait être une obligation –, mais il est impératif de voir la diversité de la France à travers le prisme intercommunal.

J'ai conscience des inquiétudes que cette nécessité inspire ; c'est pourquoi il faut travailler en confiance. Dans certains endroits, l'intercommunalité ne fonctionne pas très bien, mais ces situations sont rares ; dans beaucoup d'autres cas, elle permet d'apporter des solutions adaptées aux réalités des territoires par l'exercice de certaines compétences, le partage des ressources ou encore la fiscalité. Nous devons nous doter d'outils pour construire ces solidarités territoriales.

À ce titre, le « zéro artificialisation nette » (ZAN) pose un certain nombre de questions, qu'il s'agisse d'urbanisme ou de fiscalité ; il faut en tenir compte en matière de financement. Quant au report de la révision des valeurs locatives, il constitue évidemment une très mauvaise nouvelle.

Selon nous, c'est au sein du CFL qu'il faut travailler à la péréquation. Mais il faut également s'interroger sur la manière dont ce comité organise ses travaux et, peut-être, ajuster sa composition, ce qui demandera du temps.

Enfin, en matière de soutien à l'investissement, la Cour des comptes insiste sur la nécessité de développer les dispositifs contractualisés, ce qui nous semble tout à fait pertinent. Nous devons également travailler avec l'État en ce sens, dans une logique pluriannuelle.

**M. Pascal Savoldelli.** – Monsieur Charpy, le rapport de la Cour des comptes propose de « rationaliser » les dotations de l'État : ce terme mérite d'être explicité. En outre, vous insistez sur la nécessité pour le bloc communal d'atteindre l'équilibre financier, tout en fixant d'autres objectifs pour les départements et les régions : pourquoi ? Selon moi, il faut commencer par traiter du bloc communal avant de se pencher sur les compétences des départements et des régions.

J'appelle votre attention sur les DMTO, qui suivent une dynamique spéculative, et sur la TVA, qui est un impôt des plus injustes. Quelle est la part de ces deux impôts dans les ressources fiscales des collectivités territoriales ?

J'entends régulièrement l'impôt être qualifié d'intrinsèquement « confiscatoire » : défendre de telles idées, c'est porter atteinte à l'impôt local en tant que tel. Nous tous, dans notre diversité, devons souligner le lien entre impôt et démocratie locale ; à mon sens, c'est aussi le rôle de votre rapport.

Dans vos différents scénarios, la part de l'emprunt reste estimée à 7 % des recettes des collectivités locales : pouvez-vous nous expliquer ce choix ?

**M. Éric Bocquet.** – François Rebsamen a rappelé le postulat, permanent depuis plusieurs décennies, selon lequel les collectivités territoriales seraient par définition dépensières et qu'il faudrait s'efforcer de réduire leurs dépenses.

De leur côté, les maires nous parlent de leurs projets et de leurs actions concrètes. La réponse aux problèmes que nous connaissons vient en grande partie des territoires et dépend de l'investissement des communes. Leur budget est équilibré et leur endettement est parfaitement maîtrisé : il ne représente, au maximum, que 8 % à 9 % de la dette publique globale. Elles ne sont en rien responsables de nos quelque 3 000 milliards d'euros de dette publique.

André Laignel l'a rappelé il y a quelques semaines : les collectivités territoriales ont même économisé 46 milliards d'euros au cours des dernières années. Nous avons besoin d'elles pour répondre aux grands défis du moment.

**M. Antoine Lefèvre.** – Les communes vont devoir faire un certain nombre d'investissements en faveur des mobilités douces. Peut-on envisager de faire évoluer l'assiette de la taxe d'aménagement, en exonérant les infrastructures susceptibles d'être reconnues d'utilité publique et en compensant ces pertes par des augmentations de taux portant sur d'autres infrastructures moins vertueuses en matière environnementale ?

**Mme Vanina Paoli-Gagin.** – Le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (Fpic), censé être temporaire, est toujours

en vigueur. Il fait désormais partie du modèle financier des communes et des intercommunalités. Or de nombreux élus ruraux critiquent sa clé de répartition, qui favorise les plus grandes intercommunalités : qu'en pensez-vous ?

En parallèle, les dotations de l'État aux collectivités territoriales sont censées financer des politiques publiques. Or certaines communes les perçoivent sans que l'on examine l'affectation réelle de ces fonds. Je pense par exemple à la dotation pour la protection de la biodiversité.

Enfin, la mobilisation de nouvelles sources de financements, notamment privés, n'apparaît nulle part dans le rapport. Cette troisième voie ne pourrait-elle pas être explorée ? Je pense notamment à l'ouverture du mécénat aux communes forestières, que j'ai proposée par voie d'amendement.

**M. Sébastien Meurant.** – Nous sommes au moins tous d'accord sur un point : le millefeuille territorial français est proprement indigeste. Que faut-il garder ? Que faut-il supprimer ? Répondre à ces questions est essentiel. Ensuite seulement, on pourra répartir intelligemment les ressources.

Heureusement que nous pouvons compter sur les maires et les conseillers municipaux de nos villes et de nos villages, dont les millions d'heures de bénévolat font vivre la démocratie au plus près de nos concitoyens.

**M. Dominique de Legge.** – Je souscris aux propos de Pascal Savoldelli et d'Éric Bocquet. Je me concentrerai donc sur d'autres sujets.

Tout d'abord, qu'appelle-t-on l'autonomie financière et fiscale ? Par rapport à qui et à quoi est-on autonome ? On peut être tout à fait favorable à l'autonomie fiscale mais lorsque les bases fiscales sont faibles, on espère dans le même temps qu'il y ait de la péréquation. Les collectivités territoriales ont régulièrement recours aux fonds de l'État, qu'il s'agisse de la DETR ou de la DSIL. La notion d'autonomie mériterait, à tout le moins, d'être précisée.

Ensuite, il existe déjà de nombreuses instances de concertation. On peut bien sûr en créer une de plus, mais, à l'instar du CFL, le Sénat lui-même peine souvent à faire entendre sa voix, malgré la qualité de son travail. Cette réponse n'est sans doute pas la bonne.

Enfin, plus on réforme, plus on crée d'exceptions afin de préserver des droits acquis : peut-on faire une véritable réforme à enveloppe constante ? Chacun espère avoir plus et personne n'imagine avoir moins...

**M. Daniel Breuiller.** – Les lois de décentralisation ont beaucoup renforcé la solidarité et la cohésion sociale dans les territoires, auxquels elles ont apporté un souffle incroyable : nos concitoyens eux-mêmes en ont la conviction. Or, depuis un certain nombre d'années, par un étrange mariage entre jacobinisme et libéralisme économique, on s'efforce d'affaiblir cette

vision décentralisatrice pour transformer les maires en sous-préfets anémiés, aux moyens sans cesse affaiblis.

Laissons vivre le bloc communal ; laissons-le inventer. Beaucoup de communes sont confrontées aux problèmes provoqués par l'accumulation de logements vacants ou encore par les difficultés du ZAN. Je ne crois pas que l'État jacobin soit à même d'y apporter les meilleures réponses.

De leur côté, les collectivités territoriales ne sont pas de simples dépensières : elles créent de la cohésion sociale. Face à la crise démocratique que nous vivons, et qui devrait être considérée comme le problème prioritaire, la confiance accordée aux collectivités territoriales est peut-être la réponse la plus efficace, même si, bien sûr, nous avons aussi besoin de l'État. Vive la biodiversité, y compris en matière d'action territoriale !

**M. Stéphane Sautarel.** – Les finances publiques locales sont bien un sujet politique et démocratique, car elles sont au service des politiques et des libertés locales. Leur gouvernance ne saurait, dès lors, émaner que des élus.

Au titre de l'autonomie fiscale, que pensez-vous de la piste d'un impôt résidentiel ? Pour ce qui concerne les niveaux de charges, quel est l'avis des représentants des associations du bloc communal au sujet d'une norme de dépenses ? Enfin, s'il ne saurait devenir une dotation, le FCTVA doit-il selon vous évoluer ?

**M. Christian Bilhac.** – Tout le monde s'accorde à reconnaître le manque de lisibilité dont souffrent les finances locales. Tout le monde sait aussi que, dans tous les domaines, le maire est en première ligne : pour nos concitoyens, lui seul émerge du magma administratif.

Toutes les dotations correspondent à un impôt supprimé ; faut-il y voir une défiance envers les élus ? Comme le souligne Pascal Savoldelli, il faut bel et bien distinguer autonomie financière et autonomie fiscale.

Depuis que je suis élu, je garde la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen affichée dans mon bureau. J'y reviens toujours, car c'est le fondement de notre République. « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » : ne l'oublions pas.

Au sujet d'un nouvel impôt résidentiel, la Cour des comptes botte en touche : restent la TVA, qui n'est effectivement pas très juste, la taxe foncière, qui a les mêmes bases que la taxe d'habitation, et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui frappe de plein fouet nos concitoyens.

Avec les réflexions de la Cour, on avance un peu, mais si, en matière financière, on ne veut pas faire de politique, on ne fait rien. Les finances publiques ne sont ni plus ni moins que la traduction des choix politiques.

**M. Marc Laménie.** – De nombreuses instances sont déjà compétentes en matière de finances locales : la création d'un nouveau comité risque d'accroître encore la complexité actuelle.

L'Union européenne peut elle aussi apporter une aide aux collectivités. Malheureusement, nombre d'entre elles renoncent à la solliciter, tant les dossiers sont complexes.

**M. Vincent Éblé.** – Tout en réclamant de l'autonomie fiscale, les collectivités veulent des dispositifs de péréquation : nous sommes bien face à une contradiction.

Pourquoi ne pas retenir un modèle de péréquation reposant, non pas sur le produit, mais sur les bases ? Cette solution suppose qu'une part du produit fiscal soit régie par un taux fixe, tous territoires confondus. Elle permettrait, en outre, de maintenir la responsabilisation des élus dans leur territoire. A-t-elle été examinée ?

**M. Claude Raynal, président.** – Quand elles dressent leur bilan de mandat, 80 % des équipes municipales soulignent qu'elles n'ont pas augmenté les impôts. Quand ils présentent leur projet de mandat, les candidats des diverses listes assurent qu'ils ne vont pas les augmenter. Bref, on défend l'autonomie fiscale de collectivités qui n'entendent pas employer l'outil de la fiscalité : il y a la une forme de contradiction.

**M. Jean-Marie Mizzon.** – La Cour des comptes observe qu'à partir de 2014 les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales ont nettement augmenté. C'est la conséquence, non pas d'un mouvement de décentralisation marqué, mais de la création des grandes régions. Ces dernières étaient censées permettre des économies d'échelles, mais, comme toujours en pareil cas, les regroupements se sont révélés onéreux pour tout le monde : on le voit clairement dans le Grand Est.

Le Président de la République a supprimé la taxe d'habitation au nom de la justice. Or la taxe foncière sur les propriétés bâties est assise pour moitié sur la même base que la taxe d'habitation. La moitié d'une injustice, c'est encore une injustice : si, demain, cette taxe est supprimée, à quoi servira l'excellent rapport de la Cour des comptes ?

**M. Claude Raynal, président.** – Les élus locaux ont eux-mêmes creusé la tombe de la taxe d'habitation en insistant très largement sur son caractère injuste, ce qui doit nous inciter à la prudence.

**M. Jean-Claude Requier.** – Je suis totalement d'accord avec le constat de la Cour des comptes : ce système de financement est à bout de souffle. Chaque fois que la DGF, créée par Valéry Giscard d'Estaing, a été réformée, tous les droits antérieurs ont été garantis. À force de tout garantir, on ne garantit plus rien et, dès lors que l'on doit travailler à budget constant, toute possibilité de réforme disparaît.

Il faut sans doute travailler sur la question de la création d'un nouvel impôt résidentiel.

Enfin, le transfert des DMTO des départements aux communes est une véritable bombe fiscale.

**M. Didier Rambaud.** - Je salue l'honnêteté intellectuelle du président Raynal au sujet de l'autonomie fiscale. Qui, parmi les candidats aux dernières élections municipales, a affiché l'intention d'actionner le levier de la fiscalité ? Tous se sont empressés d'annoncer qu'ils ne toucheraient pas aux impôts locaux. Certains ont même émis l'intention de les baisser. Il faut mettre un terme à cette hypocrisie.

**M. Claude Raynal, président.** - Vous observerez que je ne me suis pas exprimé en ces termes, même si nous pouvons nous accorder sur un certain nombre de constats...

**M. Christian Charpy, président de la première chambre de la Cour des comptes.** - Tout le monde reconnaît que le système est à bout de souffle et que, pour les responsables locaux, le besoin de visibilité est un sujet majeur. Or, aujourd'hui, cette dernière n'est pas assurée.

Nous avons formulé plusieurs propositions. Une loi de programmation des finances publiques permettrait de fixer un cadre, mais, à l'évidence, elle est difficile à obtenir.

Le mandat actuel du CFL est trop restreint et sa composition n'est pas parfaite : soit il faut le réformer en profondeur, soit il faut créer une autre instance, plus politique et plus générale. Un tel choix ne relève bien sûr pas de nous, mais il nous paraissait important de rappeler cette piste.

Nous avons travaillé sur la base de l'existant, marqué, depuis plusieurs années, par un effort de réduction et de suppression des impôts locaux. L'impôt local devenant, sinon résiduel, du moins relativement restreint, nous avons proposé de le concentrer sur le bloc communal, ce qui nous a valu beaucoup d'ennemis, en particulier du côté des départements.

J'en viens à l'impôt résidentiel, en relevant que, au rugby, botter en touche est aussi une manière d'avancer ! Il me semble très difficile de revenir sur la suppression de la taxe d'habitation en créant un tel impôt. S'il est appliqué largement, il posera problème pour les classes moyennes ; s'il est concentré sur les ménages les plus aisés, il manquera son objectif, à savoir faire contribuer le plus grand nombre.

Plus largement, la question est celle de l'autonomie fiscale et financière, qui comprend les impôts nationaux partagés. Dans cette logique, il ne serait pas absurde d'attribuer une fraction d'impôt sur les sociétés aux régions, ou une part d'impôt sur le revenu aux départements, compte tenu de leur rôle dans la mise en œuvre des politiques sociales.

Si les intercommunalités peuvent jouer un plus grand rôle dans la répartition des ressources, je comprends parfaitement le sentiment de dépossession que peuvent éprouver les représentants des communes rurales, que M. Durand a exprimé.

Au sujet des niveaux de charges, nous insistons sur la nécessité de rétablir les impôts nationaux et les dotations selon les charges objectives, comme le nombre d'habitants, la composition de la population ou encore l'étendue du réseau routier.

Les DMTO sont un sujet extrêmement sensible et ce n'est pas la première fois que leur renationalisation est évoquée. La mission Richard-Bur, à laquelle j'ai appartenu, l'a ainsi mentionnée très clairement, sans conclure en ce sens. Insistons sur le caractère extrêmement fluctuant de cette ressource ; il me semble préférable de laisser l'État supporter cet aléa, tout en accordant aux collectivités territoriales des recettes plus stables.

Le faible niveau d'emprunt constaté aujourd'hui, à hauteur de 7 % des ressources des collectivités territoriales, contraste très fortement avec la situation qui avait cours il y a trente ans. Nous sommes arrivés à un système relativement sain. Même s'il peut être mobilisé pour l'investissement, l'emprunt doit rester une ressource limitée.

Au sujet de la taxe d'aménagement, je ne suis pas compétent pour vous répondre, cette question ne relevant pas de notre rapport.

Avant de conclure, j'évoquerai le millefeuille territorial. Il fut un temps où l'exécutif cherchait à faire disparaître progressivement les départements au profit des régions et des intercommunalités. Or la création des grandes régions, qui - je le confirme - n'a pas engendré d'économies, a considérablement revitalisé les départements. Nous nous inscrivons donc assez durablement dans un système à quatre niveaux de collectivités territoriales. Dès lors, mieux vaut répartir entre elles les ressources de la manière la plus efficace possible, en fonction de leurs compétences.

**M. Claude Raynal, président.** - Je m'adresse à présent aux quatre représentants des associations d'élus. Quel est le premier point d'attention que vous retenez des débats d'aujourd'hui ? Sur quelle base vous semble-t-il judicieux d'avancer et quelles lignes rouges tracez-vous ?

**M. Sébastien Miossec.** - Il semble effectivement indispensable d'augmenter l'enveloppe globale destinée aux collectivités territoriales pour accompagner la mise en œuvre d'une réforme du financement des collectivités locales.

Nous pouvons envisager une véritable réforme. Selon nous, le rapport de la Cour des comptes constitue une bonne base.

La concurrence entre les différents niveaux de collectivités territoriales est mortifère. Nous devons avancer ensemble. Avant d'être président d'intercommunalité, je suis maire, et je suis parfaitement conscient

que le maire est le premier interlocuteur de beaucoup de nos concitoyens ; mais, seul, le maire se révèle souvent désarmé. Voilà pourquoi nous avons besoin d'une intercommunalité respectueuse des communes, dont l'action complète celle des départements et des régions.

**M. Denis Durand.** - La loi NOTRe n'a précisément pas promu une intercommunalité respectueuse des communes. Il n'est pas possible de confier aux intercommunalités le soin de répartir la DGF entre les communes : telle est, pour nous, la ligne rouge.

De même, il faudrait supprimer l'échelle logarithmique utilisée dans le cadre du fonctionnement du Fpic et de la DGF, qui me semble antirépublicaine. Mieux vaudrait selon moi opter pour deux fonds distincts - un Fpic entre communautés de communes et un Fpic entre communes - pour assurer davantage de solidarité.

**M. Pierre Breteau.** - La territorialisation de l'impôt relevant du bloc communal est essentielle. À cet égard, la question de l'inégale répartition de l'assiette pose toutefois problème en effet.

En parallèle, on ne peut pas réformer la fiscalité locale à enveloppe constante. À ce titre, l'inflation peut être une chance.

Pour ce qui concerne la gouvernance et le pilotage des finances publiques locales, il faut se montrer innovant, ce qui suppose une réforme constitutionnelle.

Enfin, en matière d'autonomie fiscale, la question n'est pas : « les élus veulent-ils utiliser le levier de l'impôt ? », mais : « le peuvent-ils ? » Je puis vous assurer que, cette année, un certain nombre d'élus de mon département vont l'actionner, notamment pour assumer leurs choix politiques, alors même qu'il n'avait pas été utilisé depuis six, dix ou douze ans.

**M. François Rebsamen.** - Dans une République qui se dit décentralisée, l'État jacobin continue d'imposer ses règles à un bloc communal, qui doit faire face aux besoins croissants de la population. Il y va de la cohésion sociale et de la lutte contre le changement climatique, ni plus ni moins ! Sur ce plan, ce rapport contient de bonnes propositions.

N'oublions pas que c'est à l'échelle communale que l'on résout les problèmes. C'est pourquoi il faut renforcer le bloc communal. Les intercommunalités sont désormais présentes sur l'ensemble de notre territoire ; ce qu'il nous faut, ce sont d'abord des intercommunalités de projet. C'est, je crois, ce que nous cherchons tous.

**M. Claude Raynal, président.** - Merci à tous pour la qualité de vos interventions.

### III. AUDITION DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE

Réunie le mercredi 25 janvier 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'audition de M. Christian Charpy, président de la 1<sup>ère</sup> chambre de la Cour des comptes, Mmes Mathilde Lignot-Leloup, conseillère maître à la Cour des comptes et Valérie Simonet, présidente du conseil départemental de la Creuse et secrétaire adjointe de l'Assemblée des départements de France (ADF) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2<sup>o</sup> de la LOLF, sur les scénarios de financement des collectivités territoriales.

**M. Claude Raynal, président, rapporteur.** – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Mme Valérie Simonet, présidente du conseil départemental de la Creuse et secrétaire générale adjointe de l'Assemblée des départements de France (ADF).

Comme cela a été rappelé, l'une des idées majeures qui se dégage du rapport de la Cour des comptes est de concentrer la fiscalité locale sur le seul bloc communal. Une telle évolution aurait notamment pour conséquence de soustraire aux départements le bénéfice des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui constituent leur dernière grande ressource de fiscalité directe. Je ne doute pas que ce sujet complexe donnera lieu à des échanges cordiaux, mais animés.

Cette audition constitue également l'occasion de connaître les observations des départements sur les autres propositions et pistes esquissées par la Cour, par exemple en matière de gouvernance des finances locales ou de simplification de la fiscalité transférée.

**M. Charles Guené, rapporteur.** – S'agissant de la gouvernance des finances locales, le rapport de la Cour des comptes préconise soit la mise en place d'une autorité indépendante, soit la consolidation du Comité des finances locales (CFL) actuel, afin de garantir la qualité d'arbitrages de plus en plus difficiles à rendre, compte tenu notamment de la part croissante d'impôts nationaux versés aux collectivités. Quelle solution aurait votre préférence, en sachant que l'ensemble des représentants des collectivités que nous avons entendus privilégient la piste d'une évolution du CFL ?

J'aimerais avoir votre sentiment sur une autre préconisation de la Cour, celle de mettre fin à l'affectation des DMTO aux départements, ce qui pose par ailleurs un certain nombre de questions compte tenu du fait que le fonctionnement du système de péréquation des départements repose sur cet impôt, ainsi que sur la piste d'un transfert d'une fraction de l'impôt sur le revenu (IR), qui serait réparti en fonction de critères de ressources et de charges. Il me semble en effet qu'un tel mode de répartition apparenterait davantage cette ressource à une dotation plutôt qu'à une recette fiscale territorialisée. Cependant, comme on l'a rappelé plus tôt, la territorialisation entraîne un besoin de péréquation accru, raison pour laquelle je ne considère

pas à titre personnel que le financement par dotations soit nécessairement un mal.

**M. Claude Raynal, président, rapporteur.** – Il serait intéressant que vous livriez une analyse rétrospective de l'évolution des ressources des départements dans le temps, ainsi que de l'impact de ces réformes – je pense notamment à celle de la taxe d'habitation – sur leur manière de fonctionner, avant de réagir aux recommandations de la Cour des comptes.

Après avoir attendu un certain nombre d'années que les élus locaux se mettent d'accord sur la question du financement de leurs collectivités, nous, parlementaires, considérons qu'il est temps d'agir. C'est ce que nous avons fait en commandant à la Cour des comptes, que je qualifierai à nouveau de « tiers de confiance », un rapport comportant un certain nombre de propositions. Confrontés au constat d'échec que je viens d'évoquer, nous avons demandé à la Cour de faire part de sa préférence pour un modèle de financement plutôt qu'un autre, bousculant un peu ses habitudes.

**Mme Valérie Simonet, présidente du conseil départemental de la Creuse, secrétaire générale adjointe de l'Assemblée des départements de France.** – Conseillère départementale depuis 2004, j'ai connu un certain nombre de réformes importantes.

Mon département, la Creuse, est très rural : il ne compte que 116 000 habitants. J'estime que la réponse au vieillissement de la population est le grand défi auquel la nation devra répondre. Chez moi, les gens vieillissent très bien.

Je vous remercie pour l'accueil que vous réservez à l'ADF. Je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de François Sauvadet et de Jean-Léonce Dupont. Je salue également la qualité du travail de la Cour des comptes.

Le Comité des finances locales est un lieu d'échanges, au sein duquel les différentes strates de collectivités territoriales expriment leur point de vue. Jean-Léonce Dupont y a récemment formulé des observations claires : l'ADF considère que le panier de recettes des collectivités doit être repensé. Nous regretterions cependant une la perte des droits de mutation à titre onéreux – après celle de tant d'autres impôts locaux.

Les ressources des départements seraient uniquement issues d'une redistribution de la fiscalité nationale partagée et de dotations. Or le principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités devrait supposer que celles-ci disposent de ressources de fiscalité directe. Nous en sommes loin, comme en témoignent la suppression de la taxe d'habitation et celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) départementale. Alors que les bases avaient été revalorisées, l'année 2021 fut une année blanche. Tous les conseils départementaux ont pourtant pris leur part lors de la crise sanitaire.

Depuis la suppression de la TFPB départementale, une fraction de la TVA est versée aux départements en guise de compensation. En 2022, nous avons construit nos budgets en nous fondant sur une hausse de 5,5 % de cette taxe perçue par l'État. Mais les taux ont évolué plusieurs fois au cours de l'année, entraînant autant de décisions modificatives dans nos collectivités : nous sommes ensuite passés d'une hausse des versements mensuels de 2,9 % en début d'année à une hausse de 9,6 %. Cet accroissement compense peu ou prou les nouvelles charges qui nous ont été imposées, notamment la hausse du point d'indice des fonctionnaires, celle du revenu de solidarité active (RSA) ou encore la revalorisation des aides à domicile. Or nous apprenons aujourd'hui que la hausse de TVA s'élèvera finalement à 8,56 % : on nous annonce qu'il nous faudra rendre une partie de l'argent, alors que nos budgets pour 2023 sont votés ou sont en passe de l'être. Il est difficile de bâtir des budgets dans de telles conditions.

Les comptes administratifs pour 2022 ne sont pas encore votés, mais il est clair que la capacité d'autofinancement des conseils départementaux est en baisse. Nous sommes inquiets : serons-nous en mesure de répondre aux grands défis de la transition écologique, de la rénovation du bâti ou de l'attention devant être portée au grand cycle de l'eau ? Les conseils départementaux sont en mesure d'offrir une ingénierie adaptée à nos territoires. Or une suppression des DMTO nous priverait d'un lien avec eux.

Entre 2014 et 2017, la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a représenté une perte de 6 millions d'euros pour ma collectivité. Si nous n'avions pas créé le fonds national de péréquation des DMTO sur la base du volontariat, nous serions très en retard sur nos investissements, notamment sur le développement d'un réseau de très haut débit grâce à la fibre optique. Les intercommunalités sont incapables d'assumer une telle charge.

Chaque année, nous débattons de nos engagements en faveur du fonds au sein du CFL. Lorsque la somme collectée dépasse 1,6 milliard d'euros, nous plaçons l'argent supplémentaire en réserve. Nous décidons d'affecter l'enveloppe en fonction des besoins, surtout pour répondre aux difficultés. Nous assumons nos compétences sociales, mais nous aidons aussi les autres strates de collectivités. La perte d'une nouvelle ressource serait pour nous difficile à admettre : le contrat local est en passe d'être rompu. L'État doit nous faire confiance. La crise sanitaire a montré que nous étions capables de faire face collectivement. Les temps sont difficiles : si l'État ne favorise pas le contrat entre les collectivités, je pense que le Gouvernement rencontrera des difficultés - il en ira de même pour ceux qui lui succéderont. Veillons à pérenniser notre modèle de démocratie locale et favorisons la participation de nos concitoyens à la vie de notre pays.

**M. Claude Raynal, président, rapporteur.** - Vos propos témoignent d'une inquiétude sous-jacente sur l'avenir des conseils départementaux : les débats sur leur remise en cause, sur le millefeuille territorial ou encore sur le

conseiller territorial y ont contribué. Aujourd'hui cependant, à l'heure des grandes régions, le conseil départemental est réhabilité et l'État territorial recrée même des sous-préfectures.

Nous n'avons pas la même analyse du rapport de la Cour des comptes. Nous ne croyons pas que ses propositions impliquent une forme de contestation de l'existence des conseils départementaux. L'enjeu est plutôt de mieux organiser les choses afin d'assurer à l'ensemble des strates de collectivités territoriales une visibilité financière suffisante pour exercer leurs compétences et engager les investissements nécessaires.

Bénéficiaire durant un temps de DMTO élevés n'offre aucune garantie de leur maintien à ce niveau sur le long terme, d'où le mécanisme de mise en réserve institué à la demande de l'ADF pour pouvoir faire face aux situations difficiles dans le futur. Dans son rapport, la Cour des comptes considère que le côté incertain de la recette justifierait sa prise en charge par l'État : j'estime que cette réflexion est plutôt de bon aloi.

Madame Simonet, je me réjouis que ce soit vous qui représentiez aujourd'hui l'ADF, car vous représentez un département pauvre.

**Mme Valérie Simonet** -. Disons qu'il est peu riche !

**M. Claude Raynal, président, rapporteur.** - Le mien, la Haute-Garonne, est riche. L'autonomie fiscale est surtout utile pour les collectivités dont les moyens sont importants. Les départements peu riches, mais aussi les petites communes, gagneraient à une répartition nationale plus claire et moins tributaire d'un accord au sein du CFL : il conviendrait d'introduire ces dispositions dans la loi.

À cet égard, il est proposé que les sujets à risque, tels que les DMTO, soient mutualisés. La position négative de l'ADF sur ce point s'explique peut-être par l'accumulation de décisions ayant réduit l'autonomie fiscale des conseils départementaux. En tout état de cause, les DMTO n'y contribuent pas, car leur taux est plafonné par la loi et la très grande majorité des départements applique déjà le taux plafond ...

Je n'ai pas remarqué une grande inquiétude des conseils départementaux sur la hausse de la fraction de TVA. Certes, un coup de rabot a été décidé après que le Gouvernement eut considéré que certains d'entre eux avaient bénéficié d'un effet d'aubaine. Certains départementaux abritant des métropoles très dynamiques ont peut-être reçu un peu moins, mais faut-il s'en émouvoir ?

**M. Stéphane Sautarel.** - Je rejoins en partie les propos du président Raynal. Je vous félicite, car les conseils départementaux ont été capables de s'entendre afin de créer une péréquation horizontale au titre des DMTO, sans doute aussi pour éviter de subir une péréquation verticale dont le contrôle aurait échappé aux départements.

Plus que pour les autres collectivités, le financement des conseils départementaux est lié à leurs compétences. Les dépenses sociales sont en grande partie subies. La question sera encore plus prégnante si une grande loi relative à l'autonomie est votée demain.

Madame Simonet, vous évoquiez un contrat de confiance : la question de l'exercice des compétences et des charges afférentes est en lien avec les ressources du niveau départemental. À l'inverse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) allouée aux intercommunalités, les DMTO ne sont pas directement liés aux politiques publiques menées par les conseils départementaux.

**M. Christian Charpy, président de la 1<sup>ère</sup> chambre de la Cour des comptes.** - Nous avons organisé de nombreuses auditions en vue de préparer notre rapport. Sans conteste, la plus animée a été celle durant laquelle le président du conseil départemental du Calvados a qualifié l'État de « voleur » et de « menteur ». Ce sujet est très sensible.

Nous n'avons pas de position idéologique sur les DMTO. Nous nous sommes demandé si des critères justifiaient leur maintien au niveau départemental. Nous n'en avons pas trouvé, si ce n'est que ces droits leur sont attribués depuis 1983. De plus, cette ressource est très inégalitaire d'un département à l'autre, avec un rapport variant de 1 à 7 après péréquation. Elle n'a pas de lien avec la compétence sociale, qui figure au cœur de l'action des conseils départementaux. Ces constats nous ont conduits à proposer un transfert au niveau national, assorti d'une répartition en fonction des besoins.

Je suis toutefois conscient que les DMTO constituent le dernier impôt territorialisé des départements. Je reconnais également que les conseils départementaux ont fait des efforts importants, comme en témoigne leur mécanisme de mise en réserve et de péréquation. D'un point de vue technique, il nous a semblé que c'était la solution la plus simple. Concentrons les vrais impôts locaux sur le bloc communal et faisons supporter par l'État les risques portant sur deux impôts aujourd'hui répartis, les DMTO ou la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Mais il ne faut pas que ce soit un marché de dupes. Or je reconnais que c'est parfois le cas. D'où les contreparties que nous proposons, comme les mécanismes garantissant la prévisibilité, la juste compensation et l'équité entre les bénéficiaires. Une instance rénovée pourrait le garantir : cela pourrait être un CFL rénové, par exemple. En tout état de cause, la Cour des comptes n'a pas de position idéologique contre les départements.

**M. Charles Guéné, rapporteur.** - Les DMTO sont certes très volatils. Les conseils départementaux s'occupent de la misère du monde ; il est très difficile de trouver une compensation fiscale qui soit contracyclique en

contrepartie. L'impôt sur le revenu, dont les recettes sont plutôt stables, pourrait être une solution.

L'histoire des conseils départementaux est marquée par une grande défiance à l'égard de l'État. Maintenir la libre administration des collectivités territoriales suppose que celles-ci et l'État s'entendent. Certains pays voisins y parviennent bien. Dès lors, quelles seraient pour vous les conditions d'une meilleure gouvernance des finances locales ?

**Mme Valérie Simonet** -. Nous parlons tous de confiance ou de défiance dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Vous avez le poids des dépenses d'allocations individuelles de solidarité dans nos budgets, qu'il faut tout de même relativiser : elles représentent un tiers du budget au maximum. Dans mon département, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) est la dépense la mieux compensée par l'État, à hauteur de 49 % ; celle liée au RSA l'est beaucoup moins. Quelque 50 % des dépenses que nous engageons ne sont pas compensées.

Entre 2014 et 2017, l'effort de réduction de la DGF était le même pour la Creuse que pour les Yvelines, sans prise en compte des écarts de richesse entre les départements. L'État a tendance à aller trop vite : il oublie que nous ne sommes pas tous au même niveau et que nous n'avons pas tous les mêmes besoins. De plus, nous n'avons pas obtenu l'indexation de la DGF sur l'inflation : est-ce là le signe d'une relation de confiance avec l'État ? En outre, certaines dotations compensatoires telles que la dotation compensatoire péréquée (DCP) et la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) chuteront énormément en 2023 : nous constatons déjà que la compensation de l'État ne sera pas au rendez-vous.

Certes, les DMTO sont volatils, mais, en trois ans, leur produit a tout de même doublé dans mon département. Nous récoltons les fruits des efforts que nous menons en faveur de l'attractivité de nos départements, notamment grâce au déploiement de la fibre comme je le disais, mais aussi à l'accompagnement au développement des bourgs dans le cadre de programmes comme « petites villes de demain ». Nous sommes persuadés que nos territoires seront une réponse aux difficultés des zones urbaines. Ces ressources nous incitent à agir ; ce ne serait pas les cas si, demain, l'État nous versait des dotations à la place.

Monsieur Guené, le CFL est une organisation partenariale dans laquelle nous pouvons débattre et élaborer des stratégies. Il faudrait peut-être travailler sur le poids relatif des différentes strates de collectivités dans sa gouvernance.

**M. Claude Raynal, président, rapporteur.** - Il y aurait beaucoup de choses à dire. Madame Simonet, je suis sûr que vous n'avez pas besoin de récompense sous forme de retour fiscal par les départements pour que les départements s'engagent pleinement dans l'exercice de leurs compétences. Les fonctions politiques supposent par nature un tel engagement.

J'ajoute que le produit des DMTO est important lorsque les ventes sont nombreuses : les métropoles, qui sont des pelotes de mouvements, en profitent à plein, du fait de la vente à de nombreuses reprises des mêmes biens plus que par la construction de nouvelles habitations.

**Mme Valérie Simonet.** - C'est une difficulté inhérente à toute réforme : nous savons ce que nous perdons, mais nous ne savons pas ce que nous allons récupérer. La réforme des indicateurs financiers utilisés pour la répartition de la DGF qui avait été engagée entraînait notamment une perte pour l'un des départements les moins riches de France : cela n'est pas de nature à me rassurer.

Je n'ignore pas que la répartition territoriale des DMTO est très inégale mais, pour les raisons que j'ai évoquées, cela ne suffit pas à me rendre favorable à leur nationalisation.

**M. Claude Raynal, président, rapporteur.** - L'heure est en effet à la défiance, car les départements avaient vu leur existence remise en cause au cours de la dernière décennie. Pourtant, aujourd'hui, les grandes régions ont conforté les conseils départementaux. Ces derniers devront tôt ou tard quitter le terrain de la crainte pour rejoindre celui de la confiance.

#### IV. AUDITION DE RÉGIONS DE FRANCE

Réunie le mercredi 25 janvier 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'audition de M. Christian Charpy, président de la 1<sup>ère</sup> chambre de la Cour des comptes, Mme Mathilde Lignot-Leloup, conseillère maître à la Cour des comptes et M. Stéphane Perrin, vice-président du conseil régional de Bretagne et président délégué finances de la commission administration générale de Régions de France (RF) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les scénarios de financement des collectivités territoriales.

**M. Claude Raynal, président, rapporteur.** – Mes chers collègues, nous poursuivons cet après-midi nos travaux sur l'enquête réalisée par la Cour des comptes, à notre demande, sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), sur les scénarios de financement des collectivités territoriales.

Après la présentation du rapport par son Premier président au début du mois d'octobre dernier, et l'audition, la semaine dernière, de représentants d'élus du bloc communal, nous auditionnons aujourd'hui Régions de France (RF), puis l'Assemblée des départements de France. Il ne s'agit pas de présenter à nouveau dans le détail les travaux de la Cour, dont vous avez déjà pu prendre connaissance. Il convient cependant de souligner que l'une des idées majeures qui se dégagent du rapport de celle-ci est de concentrer la fiscalité locale, ou du moins ce qu'il en reste, sur le seul bloc communal.

De nouvelles sources de financement sont envisagées pour les autres strates de collectivités, comme un partage de l'impôt sur le revenu avec les départements ou de l'impôt sur les sociétés (IS) avec les régions.

Ces auditions sont l'occasion de connaître les observations des représentants des régions et des départements sur ce sujet ainsi que sur les autres propositions et pistes esquissées par la Cour, par exemple en matière de gouvernance des finances locales ou de simplification de la fiscalité transférée.

Notre première audition de l'après-midi est consacrée aux régions. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Stéphane Perrin, vice-président du conseil régional de Bretagne et président délégué Finances de la commission Administration générale de Régions de France. Je remercie également le président de la 1<sup>ère</sup> chambre de la Cour des comptes, M. Christian Charpy, et la rapporteure générale de la formation commune qui a préparé cette enquête, Mme Mathilde Lignot-Leloup, de s'être rendus à nouveau disponibles pour participer à nos échanges.

Je tiens par ailleurs à excuser notre rapporteur général.

Monsieur Perrin, nous avons évidemment souhaité prendre une initiative sur le sujet du financement des collectivités territoriales, c'est en effet une litote que de dire que les élus locaux ont du mal à trouver des convergences en la matière. On peut le comprendre : chacun a d'abord en vue de préserver son domaine. Les seuls points sur lesquels nous convergeons tous, c'est, premièrement, la nécessité de tout changer et, deuxièmement, le fait que nous ne savons pas comment nous y prendre.

Le Parlement a jugé utile de poser un acte, un acte courageux, consistant à prendre un « tiers de confiance » pour exposer un certain nombre de points de vue, puis, éventuellement, à mettre sur la table une proposition avec des éléments qui nous paraissent suffisamment intéressants pour que nous poursuivions la réflexion le plus loin possible.

Avec cette audition, nous avons l'objectif de bien comprendre le point de vue de Régions de France sur ce qui s'est déjà passé pour les régions, dont le mode de financement a été très largement chamboulé dans les années passées - nous nous souvenons tous des cris d'orfraie que la peur du changement avait suscités. On a l'impression, peut-être fausse, que la question du financement des régions ne se pose plus dans les mêmes termes désormais, compte tenu du fait que l'on a limité vraiment très fortement leurs capacités d'autonomie fiscale.

Comment les régions relisent-elles cette période aujourd'hui ? Quelles réflexions vous inspirent les propositions de la Cour ?

**M. Charles Guéné, rapporteur.** - Je veux adresser mes remerciements à la Cour, pour la qualité du travail qu'elle nous a fourni, et à vous, monsieur Perrin, pour être venu devant nous aujourd'hui évoquer ces sujets.

Je travaille particulièrement sur la gouvernance des finances locales. Comme l'a souligné la Cour, la question de la nécessité d'une sorte de nouvelle gouvernance systémique se pose, à plus forte raison dans un contexte où le partage d'impôts nationaux a pris une part importante dans le financement des collectivités territoriales.

Le rapport envisage soit la création d'une autorité indépendante, soit une transformation du Comité des finances locales (CFL). Lors de la réunion que nous avons eue avec vos collègues du bloc communal, ces derniers étaient plutôt favorables à une évolution du CFL. Quelle est votre préférence sur ce point ?

Il est vrai que toutes vos ressources n'étaient pas nécessairement en adéquation avec vos compétences. Se profile notamment l'idée d'un transfert de l'impôt sur les sociétés. Comment envisageriez-vous la répartition de cet impôt : territorialisé au niveau des régions ou réparti au plan national en fonction de critères de développement économique du territoire régional ?

**M. Stéphane Perrin, vice-président du conseil régional de Bretagne, président délégué Finances de la commission Administration générale de Régions de France.** – Vous avez utilisé, monsieur le président, l'expression « tiers de confiance ». Nous dialoguons fréquemment avec la Cour – j'étais encore auditionné par elle ce lundi. Le rôle de la Cour, dans ces exercices où il faut commencer par objectiver une situation de départ, nous paraît essentiel. La mobilisation de la disposition de la Lolf que vous avez évoquée me semble donc tout à fait opportune, et j'espère, à titre personnel, qu'elle fera école et que le rôle de la Cour en tant que tiers de confiance sera bien identifié.

Dans ces périodes où il faut tout changer, il faut au moins se mettre d'accord sur les termes du débat. Dans la période récente, sur la situation financière des régions, par exemple, nous avons parfois eu des difficultés à nous mettre d'accord sur les constats de départ, et c'est la Cour qui, finalement, a été le juge de paix. C'est essentiel pour débiter les discussions en projet de loi de finances (PLF) ou de loi de finances rectificative.

Je veux donc saluer le rôle de la Cour ainsi que votre initiative, d'autant plus bienvenue que le modèle de financement des régions est appelé à mourir à court terme. La crise et l'inflation que nous connaissons ont été un puissant accélérateur de cette marche vers la mort du système de recettes des régions. En effet, pour une bonne part, nos recettes sont assises sur de la fiscalité liée à l'automobile : part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et taxe sur la carte grise, qui est notre dernier levier fiscal, à hauteur de 10 % des recettes des régions – c'est donc un tout petit levier fiscal.

Pourquoi ce système est-il mort ? Il était, déjà, absurde. En effet, les mobilités collectives – ferroviaire, trains express régionaux (TER), transport interurbain – sont l'une des compétences majeures des régions. Or, par hypothèse, plus nous allons développer le transport collectif, moins nous allons susciter de besoins en véhicules automobiles et en carburants. Par conséquent, plus nous mènerons des politiques vertueuses, moins nous aurons de recettes.

Nous allons connaître des diminutions très fortes du produit de la taxe sur la carte grise, liées au fait que le marché de l'automobile s'effondre – nos décisions modificatives de fin d'exercice 2022 et la construction des budgets pour l'année 2023 le reflètent. À cela, plusieurs facteurs : augmentation du coût des véhicules, arrêt des aides pour l'achat d'un véhicule... De fait, ce secteur était fortement mobilisateur de crédits publics. Tout cela, que ce soit sur le véhicule neuf ou, par effet de bord, sur le véhicule d'occasion, explique qu'il y ait beaucoup moins de transactions, donc beaucoup de pertes de recettes. S'y ajoute l'ambition européenne de fin du véhicule thermique à l'horizon 2035. L'assiette va donc fondre, puis disparaître complètement. Quelques régions, dont la mienne, vont relever le taux de la taxe sur la carte grise cette année pour compenser les effets de

l'inflation, mais c'est une fuite en avant : plus l'assiette va fondre, plus nous allons devoir augmenter le taux. Nous savons très bien que cela ne nous mènera nulle part.

Le modèle de recettes est donc appelé à mourir. Il va falloir en changer à très court terme pour les régions, sans quoi nous serons dans l'incapacité de financer les politiques publiques, que ce soit en fonctionnement ou en investissement.

Vous m'avez appelé, monsieur le président, à faire un retour sur le passé. Il se trouve que j'ai vécu la bascule de la dotation globale de fonctionnement (DGF) vers la TVA pour les régions. Cette bascule nous a offert un bol d'air frais, sa dynamique étant sans commune mesure avec les perspectives d'évolution de la DGF, qui avait beaucoup diminué. Ainsi, si nous parvenons à assumer, pour 2022, les puissants surcoûts liés à l'inflation – factures d'énergie de nos lycées, factures d'électricité sur les mobilités, factures de carburant des mobilités par car –, c'est parce que nous avons eu, cette année-là, une bonne dynamique de TVA. Je le dis de manière très claire : cette bascule a été la bienvenue, quand bien même elle ne nous a pas redonné de l'autonomie fiscale. Cependant, il faut bien dire que la dynamique de la TVA est annulée par l'évolution de la fiscalité sur l'automobile, qui est appelée à diminuer.

Pour l'année 2023, nous anticipons une dégradation de l'épargne des régions, car la dynamique de TVA ne sera pas au niveau de 2022, et encore moins des années précédentes. Dans le même temps, nous aurons toujours cette attrition des recettes sur la fiscalité automobile. Nous anticipons plutôt une dégradation du solde.

**M. Claude Raynal, président, rapporteur.** – Malgré une bonne dynamique d'évolution de la TVA cette année ?

**M. Stéphane Perrin.** – Je m'en suis ouvert auprès de la Cour pas plus tard que lundi. Pour 2023, nous anticipons, en année pleine, un surcoût lié à l'inflation, en additionnant les lycées, les TER, le transport interurbain et l'effet point d'indice sur la masse salariale, de 977 millions d'euros pour l'ensemble des régions, et un surplus de recettes à hauteur de 786 millions d'euros, que nous calculons pour l'instant uniquement sur le surplus de TVA – nous partons d'une hypothèse de stabilité sur la carte grise et les certificats d'immatriculation, alors que l'on aura vraisemblablement une baisse. Le solde serait donc négatif d'environ 200 millions d'euros. En 2022, la situation était inverse, avec plus de 1,1 milliard d'euros de recettes supplémentaires du fait d'une très bonne dynamique de TVA, contre 957 millions d'euros de surcoût en dépenses, donc un solde globalement positif, même si, comme la Cour l'avait établi – c'est en cela que j'évoquais un rôle de tiers de confiance –, la région était le seul niveau de collectivité à ne pas avoir retrouvé son niveau d'épargne d'avant-covid. De fait, c'est le niveau de collectivité qui a été le moins accompagné au cours de cette crise, hormis les

600 millions d'euros de soutien à l'investissement, qui doivent cependant être mis en regard des 2,4 milliards d'euros de hausse de l'investissement des régions sur la même période, liés à leurs politiques volontaristes.

Comme le modèle de recettes paraît dépérir au fil du temps, nous risquons d'avoir une difficulté à terme, qui se traduira, non par un surendettement des régions, mais par une diminution de l'investissement, alors que nous n'avons pas encore ouvert le volet « mobilité » des contrats de plan État-région (CPER), par exemple, et que les besoins en la matière sont extraordinairement importants.

La période passée nous inspire donc à la fois la satisfaction d'avoir cette recette de TVA et le constat que le modèle de recettes, au global, ne nous permet pas d'assumer les politiques publiques en tendance longue, l'inflation et à la crise économique ayant accéléré les choses.

Il est vrai que nous n'avons quasiment plus d'autonomie fiscale. Nous avons inauguré le modèle, aujourd'hui largement répandu, de l'affectation d'une part d'impôt national. Celui-ci ouvre des questions qui dépassent largement ma condition d'élu régional, pour s'adresser aux représentants de la nation que vous êtes. D'une part, la TVA est un impôt qui présente des inconvénients compte tenu de son caractère régressif. Surtout, le fait que l'État soit aujourd'hui attributaire d'une part minoritaire du produit de la TVA et la généralisation d'un système où les collectivités sont affectataires d'une part d'impôt national interrogent sur la capacité qu'aura l'État à financer ses propres politiques publiques.

On voit bien que les choix de politique fiscale cherchent un peu à faire disparaître l'impôt. On a beaucoup recours aux impôts indirects. On réduit les assiettes. On supprime la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour ne plus avoir d'impôt sur la production. Quoi que l'on pense de ces choix, le système qui consiste à affecter aux collectivités une part d'impôt national sera-t-il tenable dans le temps ? L'État aussi a besoin de financer ses politiques publiques ! Ce sont des choix qui appartiennent au Parlement, puisque c'est lui qui est décisionnaire en dernier ressort sur les lois de finances.

**M. Claude Raynal, président, rapporteur spécial.** – Quand le « 49.3 » n'est pas déclenché...

**M. Stéphane Perrin.** – Quoi qu'il en soit, c'est une vraie question. Il faut aussi avoir ces choses à l'esprit quand on choisit un scénario de financement. Pour ma part, je m'interroge sur l'opportunité de réduire les assiettes que l'on souhaite imposer ou de distribuer les produits d'impôts entre plus de bénéficiaires au moment même où la demande d'investissement et les besoins découlant des compétences régaliennes de l'État sont très forts, mais je répète que ces choix appartiennent avant tout aux représentants de la nation, même si nous en supporterons les effets en dernier ressort.

Partant de là, la question se pose du modèle vers lequel nous devons aller. La proposition que fait la Cour a globalement reçu l'assentiment de Régions de France, comme la présidente Carole Delga a eu l'occasion de le dire. En effet, l'impôt sur les sociétés est plus en lien avec nos compétences que les recettes que nous pouvions avoir jusqu'à présent. La Cour a souligné la complexité et la faible lisibilité du système. Il existe des bizarreries, comme la compensation par des parts de TICPE de dépenses relatives à l'apprentissage. Tout cela devient très tortueux. La sédimentation née de la succession de réformes rend le panier de recettes complètement illisible pour les citoyens et parfois même pour les élus. Il est donc probablement temps de passer à autre chose aussi pour des raisons démocratiques.

L'affectation d'une part d'impôt sur les sociétés appelle deux précisions.

Premièrement, avec la TVA et l'impôt sur les sociétés, nos recettes seraient intégralement liées à la conjoncture économique. Autrement dit, dans les périodes de retournement économique, l'ensemble de nos recettes connaîtrait une dépression, puisque nous n'aurions pas de « fiscalité de stock », alors même que les régions ont aujourd'hui des compétences en matière de service à la population – sur les mobilités, sur la formation professionnelle, sur les lycées –, qui, elles, ne sont pas dépendantes du cycle économique.

Comment assure-t-on le financement des politiques en période de vaches maigres ? Une des demandes formulées par Carole Delga, qui n'a pour l'instant pas été suivie en loi de finances, mais qui paraîtrait d'autant plus nécessaire dans un nouveau modèle tel que celui que propose la Cour, est d'avoir *a minima* la capacité de mettre en réserve la dynamique, comme cela a été fait pour les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements. Si j'ai bien compris, ces derniers ont activement mobilisé ce système. Nos collègues élus des départements savent bien qu'ils sont dépendants du marché de l'immobilier alors même qu'ils ont des politiques pérennes à financer, comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou le revenu de solidarité active (RSA). Un mécanisme prudentiel paraît donc absolument indispensable, au moins pour préserver les capacités d'intervention en période de crise.

Deuxièmement, vous avez posé la question, monsieur le rapporteur Charles Guéné, de la gouvernance, de la codécision, de la territorialisation. Il est clair que, dans le modèle proposé, les régions, qui avaient exprimé une demande de codécision dans leur livre blanc, n'auraient pas d'autonomie fiscale. L'organisation territoriale et l'organisation fiscale d'un État sont deux choses distinctes. J'ai l'habitude de citer l'exemple de notre voisin allemand, où les Länder n'ont pas forcément d'autonomie, mais sont dans un dialogue avec l'État fédéral sur l'attribution des parts d'impôt national. Il faudrait, *a minima*, créer les conditions de ce dialogue, qui, il faut bien le dire, n'existe pas aujourd'hui.

J'ai siégé au CFL le jour de la présentation du projet de loi de finances : les ministres y viennent l'après-midi consacrer une heure à sa présentation, après la réunion du conseil des ministres du matin. Autant dire que l'on a peu de temps pour poser des questions ! Le PLF vit ensuite sa vie parlementaire.

Il faut que nous puissions avoir un espace de discussion, d'échange et de codécision qui n'existe pas aujourd'hui, dans un format à définir. Dans le processus de révision constitutionnelle qui avait été engagé, l'idée a circulé d'une loi de financement des collectivités territoriales, mais votre collègue Françoise Gatel m'avait expliqué que cette solution pouvait être piègeuse, y compris pour les collectivités. Le lieu de discussion que nous appelons de nos vœux peut être un CFL rénové, mais il faudra alors en regarder la composition avec précision : si les collectivités y sont minoritaires, l'exercice s'avérera assez rapidement vain et décevant. Cela ne créerait pas la confiance que nous recherchons, ce qui constituerait une difficulté.

La solution peut passer par la contractualisation, mais évidemment pas sur le modèle des contrats de Cahors – qui n'étaient d'ailleurs pas des contrats – ou du dispositif proposé il y a peu, qui reposait sur une norme de dépenses de fonctionnement à respecter.

En revanche, l'intérêt d'une contractualisation globale, intégrant un volet financier mais pas uniquement, est indéniable. Elle serait envisageable dans le cadre d'expérimentations et selon des mécanismes de différenciation à définir, même si j'ai des doutes sur le fait que l'État y soit prêt.

Je comprends parfaitement que le Gouvernement s'efforce prioritairement de crédibiliser la trajectoire budgétaire de nos finances publiques – après tout, régions et État sont dans le même bateau –, mais je suis convaincu de la nécessité d'une contractualisation plus dense que par le passé. C'est d'autant plus vrai que, si l'on porte un regard rétrospectif sur les contrats de Cahors – cet exercice inutilement vexatoire –, on observe que les régions, qu'elles les aient signés ou non, ont toutes, sans exception, respecté leur trajectoire budgétaire.

Cela étant, une contractualisation plus poussée impliquerait que l'État mette en place les outils nécessaires, y compris à l'échelon local, pour piloter les politiques conduites dans le cadre de ces contrats. Or l'actuel ministre des comptes publics a qualifié de « micro-management » le fonctionnement des contrats de Cahors. Un dialogue entre les présidents de régions et les préfets, ça ne s'appelle pas du « micro-management », ça s'appelle la République. Ces propos m'ont choqué, car une contractualisation efficace suppose un État déconcentré bien « outillé » et ouvert au dialogue.

Réfléchir à la territorialisation du financement des régions nécessite de s'interroger en parallèle sur les mécanismes de péréquation à mettre en œuvre, même si le panier actuel des recettes des régions rend moins utile un tel travail, même si nous l'avons fait.

La territorialisation est, par ailleurs, très complexe à mettre en place, comme l'a prouvé le transfert d'une part de la CVAE aux régions. Elle peut notamment créer des effets de siège, auxquels on ne pourra échapper qu'en mettant en place une grille de lecture efficace et des critères qui permettent d'éviter des distorsions supplémentaires.

Pour Régions de France, je le redis, le travail engagé par votre commission est d'autant plus opportun que le dossier du financement des régions doit absolument trouver une issue dès l'examen du prochain projet de loi de finances, surtout en raison des graves problèmes de financement de la compétence « mobilité ».

Le fonctionnement de ce volet, qui découle de la coordination et de l'articulation entre les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), pose un vrai sujet : nos concitoyens ne comprendraient pas que l'on maintienne l'actuel fractionnement des opérateurs, alors que les déplacements, notamment professionnels, ont très souvent lieu d'un territoire à un autre et que les besoins en termes de mobilité s'accroissent. Ce point mérite qu'une réflexion plus poussée soit menée en urgence.

**M. Claude Raynal, président, rapporteur.** – Je vous remercie pour ce propos clair et structuré.

**M. Stéphane Sautarel.** – Ma question est simple : si l'on créait un nouveau panier d'impôts dédié aux régions, qui repose sur une fraction des impôts nationaux que sont l'impôt sur les sociétés et la TVA, quel devrait être selon vous le taux de cette part régionalisée ? Une telle hypothèse a-t-elle un sens pour vous ?

Je partage votre avis sur la nécessité d'une contractualisation plus large entre l'État et les régions, ainsi que vos inquiétudes concernant le financement des AOM, d'autant que la contribution des régions aux CPER dépend directement de la capacité d'autofinancement de celles-ci. Notre commission a d'ailleurs décidé de créer une mission d'information sur le sujet.

**M. Michel Canevet.** – Avez-vous identifié des ressources fiscales qui permettraient d'accroître l'autonomie fiscale ou financière des collectivités, objectif auquel nous sommes tous attachés ici et corollaire indispensable d'une responsabilisation des élus ?

**M. Marc Laménie.** – Le sujet abordé est essentiel tant les collectivités territoriales investissent dans de nombreux domaines.

Concernant une question qui m'intéresse plus particulièrement, celle de l'intervention des régions dans le secteur ferroviaire, je tiens à rappeler les importants efforts réalisés par les collectivités pour renouveler les matériels, maintenir et gérer les infrastructures de réseaux. Les investissements existent : *quid* des recettes ? Quelles ressources devraient, selon vous, être perçues par les régions, hormis la TVA et éventuellement

l'IS ? Enfin, pensez-vous que la fusion des régions a eu des effets positifs en matière de mobilité ?

**M. Christian Charpy, président de la 1<sup>ère</sup> chambre de la Cour des comptes.** – Tout d'abord, je tiens à dire que nous sommes tout à fait conscients des difficultés financières que pourraient rencontrer à terme les régions du fait d'une fiscalité essentiellement assise sur les hydrocarbures – la TICPE et la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules. C'est du reste l'une des raisons pour lesquelles nous considérons qu'il est préférable que l'État prenne en charge lui-même ces deux taxes, et plus généralement les impôts et taxes dont la part a vocation à diminuer ou qui fluctuent beaucoup, plutôt qu'il les verse directement aux collectivités locales. Nous estimons, en effet, que l'État a des capacités de réaction et d'emprunt plus importantes que ne le sont celles des collectivités.

Ensuite, j'ai eu plaisir à entendre M. Perrin dire que l'impôt national partagé n'était pas nécessairement une abomination. La TVA, pour prendre cet exemple, est un impôt relativement dynamique et très résilient aux crises, puisqu'il repose essentiellement sur la consommation des ménages. Je reconnais que l'on peut émettre davantage de réserves concernant l'IS, dont les fluctuations sont plus significatives.

Il conviendrait peut-être de réfléchir à des mécanismes de « mise en réserve », qui sont certes quelque peu contraires aux principes généraux des finances publiques, mais qui permettraient d'avancer sur un sujet sur lequel il est urgent de trouver des solutions.

S'agissant de la territorialisation de l'IS, je suis moi aussi très attentif aux effets de siège que M. Perrin a mentionnés. En territorialisant complètement cet impôt national, on favoriserait de fait les régions Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, quand d'autres régions seraient très pénalisées. Une telle réforme conduirait à la mise en place de mécanismes de péréquation très lourds.

Cela étant, je suis conscient qu'il est difficile d'inciter une région à favoriser le développement économique sur son territoire, tout en ne lui permettant pas d'en tirer profit au niveau de ses ressources. C'est pourquoi nous avons imaginé deux hypothèses : la première consiste à chercher des modes de répartition qui poussent à la création d'entreprises – pourquoi ne pas imaginer qu'une part de l'IS soit répartie en fonction du nombre d'entreprises créées ? La seconde repose sur la mise en place d'un taux complémentaire d'IS. La difficulté, dans ce dernier scénario, est que les acteurs économiques sont très mobiles et qu'ils risquent de se déplacer en fonction de l'application ou non d'un tel taux dans les territoires.

Par ailleurs, je souhaite insister sur la question de l'instance de concertation et de dialogue qui, dans notre esprit, doit notamment veiller à ce que l'État respecte les règles du jeu. En effet, le partage du bénéfice des impôts nationaux présente des risques. Je pense à la décision que l'État a

prise concernant la CVAE et au fait qu'il pourrait prendre une décision similaire s'agissant de l'IS dans un futur proche. De manière générale, les décisions qui affecteront l'IS au niveau national - par exemple, la baisse progressive du taux de cet impôt jusqu'à 25 % - affecteront aussi les ressources des régions.

L'instance de concertation devra donc veiller à ce que les efforts ou les compensations soient correctement partagés pour éviter tout jeu de dupes. C'est indispensable, pour assurer tant une juste compensation des baisses d'impôts qu'un certain équilibre dans l'élaboration des éventuels outils de péréquation ou l'égalité de répartition des impôts et des dotations entre collectivités en fonction de leurs besoins objectifs.

Le Comité des finances locales peut-il être cette instance ? S'il en est capable, pourquoi pas ? Cela étant, j'ai bien entendu que, selon M. Perrin, ce comité n'est pas pleinement représentatif des différents niveaux de collectivités. Il est, en outre, un peu pénalisé par le rôle de chambre d'enregistrement et de récriminations qu'il a endossé depuis quelques années.

Il est peut-être préférable de réfléchir à la mise en place d'une haute autorité, bien que le Sénat soit par principe assez réticent à la création de ce type de structures. J'observe malgré tout que le Haut Conseil des finances publiques trouve un certain écho lorsqu'il livre ses prévisions. Nous avons en tout cas besoin d'une autorité ayant suffisamment de poids pour se faire entendre dans le cas où la loi de finances ne respecterait pas le principe de prévisibilité des ressources.

Pour terminer, permettez-moi d'évoquer la question de la contractualisation. J'ai bien noté que M. Perrin estimait que les contrats de Cahors n'étaient pas la panacée. Ce que je constate, de mon côté, c'est que beaucoup d'instruments de contractualisation se superposent aujourd'hui et que l'on a tendance à s'y perdre. Je partage, en outre, l'avis de M. Perrin au sujet des services déconcentrés de l'État : ils doivent absolument disposer des moyens de gérer ces contrats au niveau des territoires, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

**M. Stéphane Perrin.** - Pour être totalement transparent, il n'existe pas de consensus entre présidents de région sur le sujet de l'autonomie fiscale. Personnellement, j'y suis favorable, car, comme M. Canévet, je considère que l'autonomie fiscale des collectivités et la responsabilité des élus vont de pair. Pour autant, il faut être conscient des effets pervers que cela peut entraîner, à savoir une concurrence fiscale accrue ou des effets anti-péréquateurs, qu'il faut ensuite corriger. Bref, le système parfait n'existe pas. En l'absence de consensus, il faudra *a minima* une codécision, dans un cadre qui reste à définir.

S'agissant de la compétence « mobilité », les difficultés actuelles résultent du fait que les CPER ont été dévitalisés – les derniers contrats en date ont d'ailleurs été conclus sans volet « transports ». Aujourd'hui, les régions sont dans l'inconnu, puisqu'elles doivent intégrer dans leur plan pluriannuel d'investissement des dépenses qu'elles ne sont pas en mesure d'évaluer.

Avant de parler des recettes, je pense qu'il faut aborder le modèle économique. Le modèle de financement du secteur ferroviaire est extrêmement opaque et défavorable aux collectivités. Prenons le cas des infrastructures de transport : il arrive que SNCF Réseau ne participe à leur financement qu'à hauteur de 8 %, ce qui implique que les collectivités locales investissent des sommes très élevées pour des infrastructures qui, majoritairement, ne leur appartiennent pas. C'est assez injuste d'un point de vue financier, d'autant qu'elles doivent ensuite payer une redevance ferroviaire pour faire rouler leurs TER.

À cela s'ajoute un problème conjoncturel, à savoir que la SNCF répercute, pour une large part, la hausse des tarifs de l'énergie sur les régions, alors même que nous ne savons pas si cette augmentation, que M. Farandou a évaluée à 1,6 milliard d'euros, repose sur des critères objectifs. Avant d'envisager de nouvelles ressources, il faudra donc corriger ce modèle de financement du ferroviaire, au niveau tant des investissements que du fonctionnement.

Aujourd'hui, nous sommes arrivés au bout d'un système. Les régions ne bénéficient pas du versement mobilité, alors qu'elles contribuent aux déplacements de salariés vers des métropoles où ils ne résident pas. Pourquoi ne pas explorer certaines pistes ? Je pense par exemple à la création d'un versement additionnel ou à des mécanismes de mobilité gérés à l'échelon d'aires de vie infrarégionales. Un travail de fond est nécessaire sur ce dossier.

Enfin, je répondrai à M. Laménie que la taille d'une région a une incidence sur le mode d'organisation des transports de la collectivité concernée, et bien évidemment sur la mise en œuvre des politiques publiques. C'est d'ailleurs pourquoi les mécanismes de contractualisation devront être différenciés à l'avenir. En revanche, j'observe, sur un plan budgétaire plus général, que les économies d'échelle qui devaient découler de la création de grandes régions ne sont pas au rendez-vous.

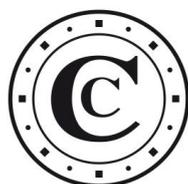
**M. Claude Raynal, président, rapporteur.** – Il faudra nous montrer attentif au décret relatif à la nouvelle répartition de la fraction du produit de la TVA attribuée au bloc communal, consécutive à la suppression de la CVAE, dont une part est fixe, mais dont l'autre part doit découler du niveau de développement économique local. On aurait gagné à ce que la clé de répartition précise soit fixée dans l'article de la loi de finances pour 2023 qui, je le rappelle, n'a fait l'objet d'aucun vote à l'Assemblée nationale et n'a pas

été adopté par le Sénat, ce qui est assez inédit pour être souligné s'agissant d'une réforme fiscale de cette ampleur. Les modalités de répartition retenues pourraient être en effet de nature à influencer le choix que nous pourrions faire concernant une éventuelle répartition du produit de l'impôt national qu'est l'IS.

**ANNEXE :  
COMMUNICATION DE LA COUR DES  
COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES**



Cour des comptes



# LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : DES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION

Communication à la commission des finances du Sénat

Octobre 2022



# Sommaire

<b>PROCÉDURES ET MÉTHODES</b> .....	<b>5</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>7</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>15</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>17</b>
<b>CHAPITRE I UNE SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS ÉQUILIBRÉE MAIS UN SYSTÈME DE FINANCEMENT COMPLEXE ET À BOUT DE SOUFFLE</b> .....	<b>21</b>
<b>I - UNE SITUATION FINANCIÈRE ÉQUILIBRÉE, MALGRÉ DES DÉPENSES TRÈS DYNAMIQUES</b> .....	<b>21</b>
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
<b>II - LES RESSOURCES LOCALES : DES PANIERS DE RECETTES SÉDIMENTÉS ET PEU MAÎTRISÉS PAR LES COLLECTIVITÉS</b> .....	<b>30</b>
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
<b>III - MALGRÉ CETTE SITUATION FINANCIÈRE SAINTE, UN SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS UNANIMEMENT CRITIQUE</b> .....	<b>52</b>
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
<b>CHAPITRE II DES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION</b> .....	<b>59</b>
<b>I - TROIS OPTIONS POLAIRES</b> .....	<b>59</b>
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
<b>II - UN SCÉNARIO POSSIBLE DE RÉFORME DU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES</b> .....	<b>84</b>
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
<b>CHAPITRE III LES CONDITIONS D'UNE RÉFORME : UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE ET UN NOUVEAU PACTE DE CONFIANCE</b> .....	<b>103</b>
<b>I - UN DIALOGUE À ORGANISER ET INSCRIRE DANS LA DURÉE</b> .....	<b>104</b>
A - Bâtit des instances de dialogue associant l'État, le Parlement et les collectivités locales .....	104
B - Consacrer et formaliser le dialogue horizontal.....	109

---

<b>II - UN PACTE DE CONFIANCE À ORGANISER AUTOUR D'UNE SIMPLIFICATION ET D'UNE PRÉVISIBILITÉ ACCRUES DES FINANCEMENTS.....</b>	<b>111</b>
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
<b>III - UNE ANALYSE DES DONNÉES ET UN PARTAGE DE L'INFORMATION À RENFORCER .....</b>	<b>124</b>
A - Renforcer les études et évaluations partagées au niveau national .....	124
B - Développer l'analyse et le dialogue local.....	126
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>129</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>132</b>

## Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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).

---

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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](http://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 territoriales<sup>2</sup> – 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

---

<sup>2</sup> 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 tiennent 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.

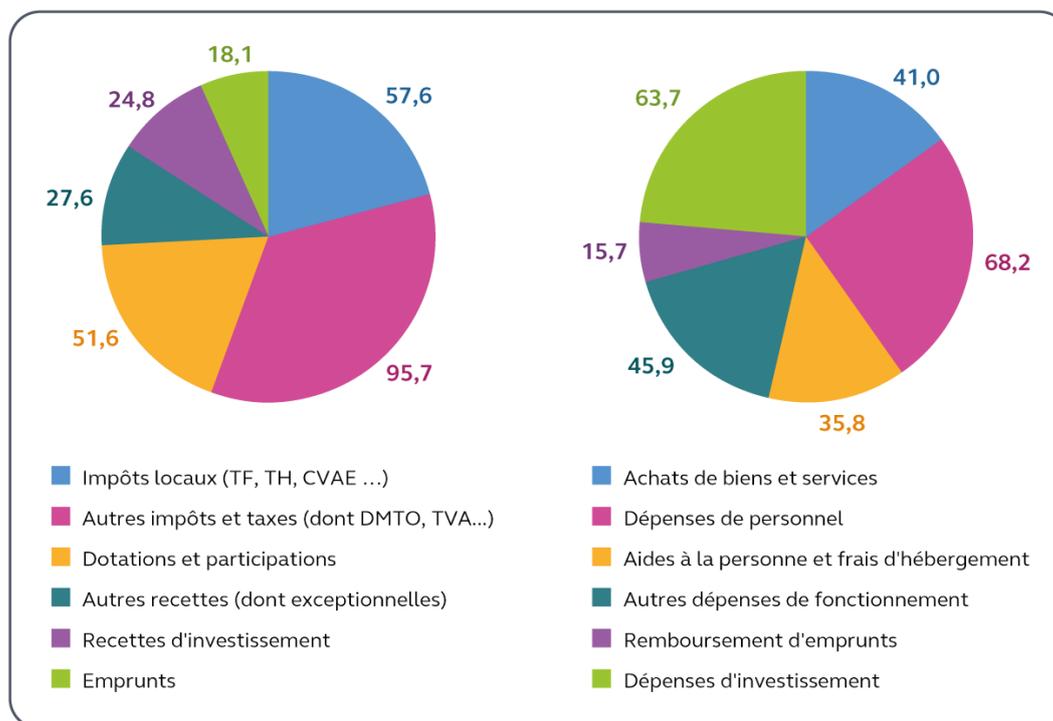
Avec la suppression de la TH sur les résidences principales, la fiscalité du bloc communal repose désormais sur le propriétaire du foncier bâti et non plus sur l'habitant. La suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à partir de 2021 conduit à ce que 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 publique<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> 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 2014<sup>4</sup>. Si l'impact de la crise sanitaire sur les recettes locales a été absorbé par l'État et par les collectivités locales<sup>5</sup>, 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 local<sup>6</sup>.

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).

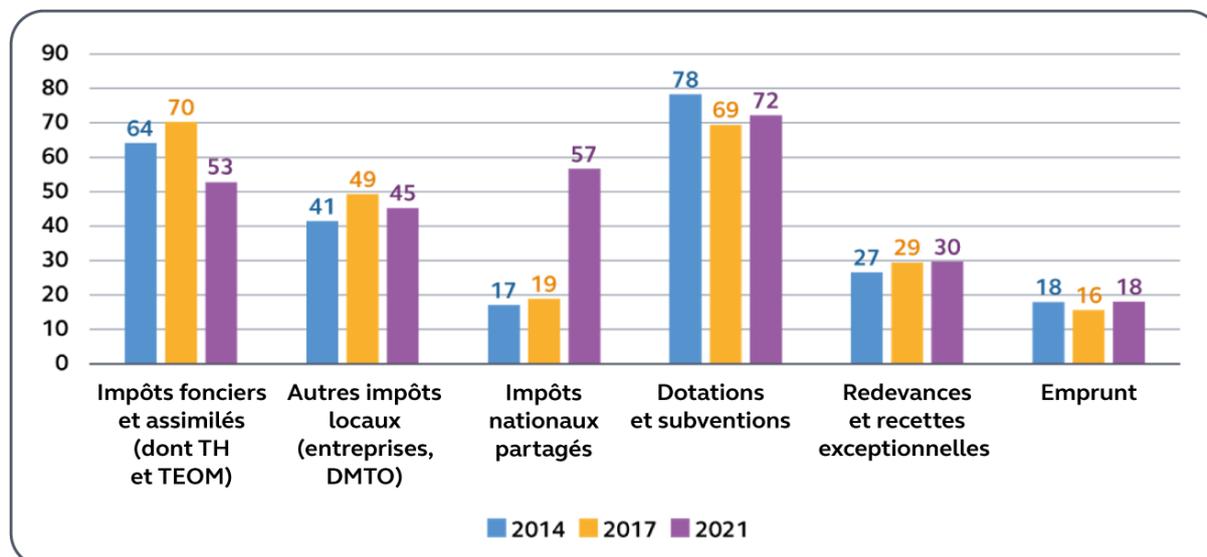
---

<sup>4</sup> Insee, *Le compte des administrations publiques en 2021*.

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

<sup>6</sup> 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 structures<sup>7</sup> (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-ci<sup>8</sup>. 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 2003<sup>9</sup> 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 imparfaite<sup>10</sup>. 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.

---

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

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

<sup>9</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

<sup>10</sup> 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 portée<sup>11</sup>.

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* »<sup>12</sup>.

### **Des formes de péréquation multiples en Europe**

L'analyse comparative proposée par la mission « Bur-Richard »<sup>13</sup> 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.

<sup>11</sup> 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* ».

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

<sup>13</sup> 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 ciblage<sup>14</sup>. 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 métropolitaines<sup>15</sup>.

Si les travaux d'évaluation de l'efficacité de la péréquation demeurent ponctuels, ceux menés dans les années 2000 n'ayant pas connu de suites<sup>16</sup>, 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 péréquation<sup>17</sup>.

## **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.

---

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

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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 \$)<sup>18</sup>**

	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	
<b>Dépenses locales/hab</b>	<b>4 621</b>	<b>100%</b>	<b>10 377</b>	<b>100%</b>	<b>7 548</b>	<b>100%</b>	<b>4 283</b>	<b>100%</b>	<b>3 530</b>	<b>100%</b>	<b>5 503</b>	<b>100%</b>
<b>dont fonctionnement</b>	<b>3 685</b>	<b>80%</b>	<b>9 208</b>	<b>89%</b>	<b>6 910</b>	<b>92%</b>	<b>3 855</b>	90%	<b>3 179</b>	<b>90%</b>	4 856	<b>88%</b>
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%
<b>dont Investissements</b>	<b>936</b>	<b>20%</b>	<b>1 169</b>	<b>11%</b>	<b>637</b>	<b>8%</b>	<b>428</b>	10%	<b>352</b>	<b>10%</b>	647	<b>12%</b>
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

<sup>18</sup> 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 compétences<sup>19</sup> ; 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 2010<sup>20</sup>, 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 2016<sup>21</sup>, 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* »<sup>22</sup>.

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 rapports<sup>23</sup> 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)<sup>24</sup> alors qu'il s'agit du premier poste de dépense des collectivités.

---

<sup>19</sup> 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

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

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

<sup>22</sup> 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* ».

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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 DGAFP<sup>25</sup>) ; 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* »<sup>26</sup>, 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).

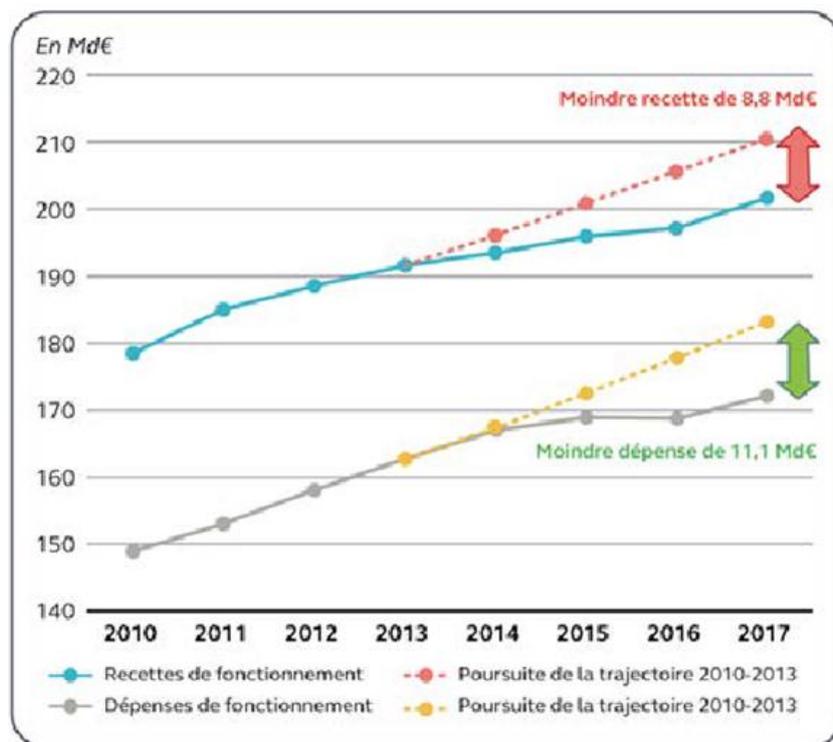
Le double effet d'une dépense locale dont les sous-jacents restent globalement méconnus (*a fortiori* si l'on descend au plus proche du terrain), et largement influencée par la ressource disponible, explique le choix entre 2014 et 2017 d'un pilotage par l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Comme le signalait la Cour<sup>27</sup>, 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 tendancier passé a été estimé par la Cour à 11,1 Md€.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, 2016.

<sup>27</sup> 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.

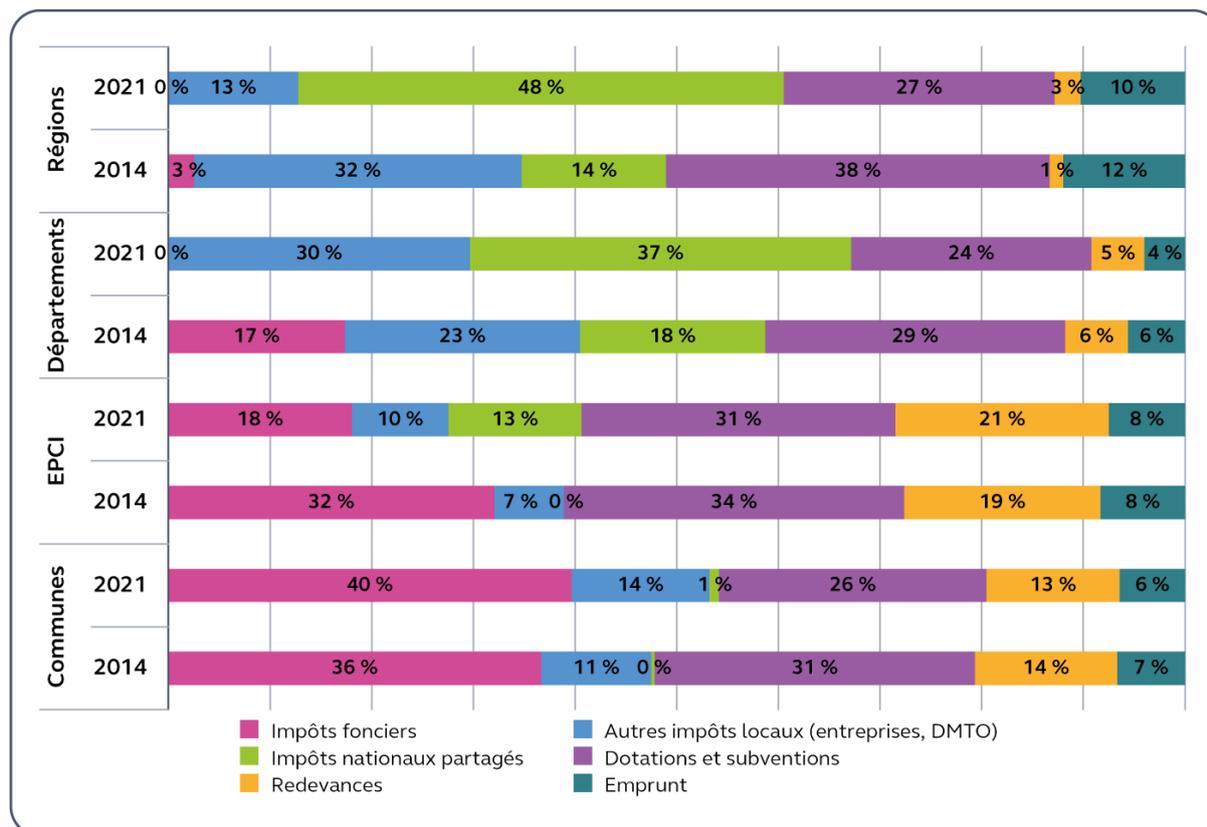
## II - Les ressources locales : des paniers de recettes sédimentés et peu maîtrisés par les collectivités

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 »<sup>28</sup>. 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.

<sup>28</sup> 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 décorrélacion 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 vieilles<sup>29</sup> », 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 professionnelle<sup>30</sup>. 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 local<sup>31</sup> » : 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 indirects<sup>32</sup>, 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.

---

<sup>29</sup> 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 IFR et la CFE jusqu'à aujourd'hui.

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

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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 concentriques<sup>33</sup>. 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'OCDE<sup>34</sup>, l'impôt local par excellence. Elle est composée de la taxe d'habitation – recentrée depuis 2021 sur les logements vacants et les résidences secondaires<sup>35</sup> –, des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties mais également de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)<sup>36</sup>. 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)<sup>37</sup> – 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 taxes<sup>38</sup> » comme la taxe de séjour ou la taxe d'aménagement<sup>39</sup>. Réagissant fortement à l'activité économique, cette fiscalité est la moins maîtrisable, les élus locaux ayant peu de leviers pour en augmenter le rendement<sup>40</sup>.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> OCDE, *Réussir la décentralisation*, 2019, p. 41-42.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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 ».

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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.

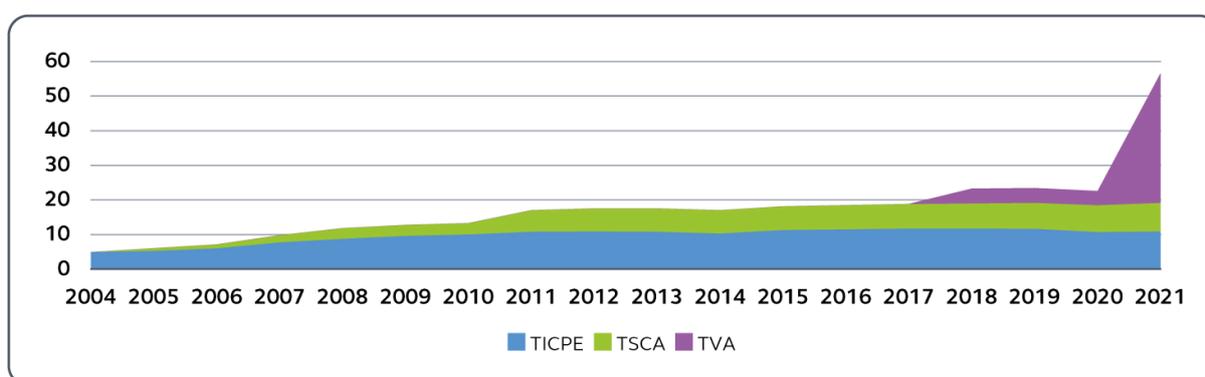
<sup>39</sup> Les ressources transférées par l'État lors des actes de décentralisation – la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) transférée aux collectivités – en représentent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

<sup>40</sup> 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'écrêtement ou de mise en réserve des recettes exceptionnelles<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Il existe uniquement un mécanisme d'écrêtement 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 régions<sup>42</sup> » 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 constitutionnelle<sup>43</sup>. 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 2022<sup>44</sup>. 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 régions<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Article 149 de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

<sup>43</sup> Cons. Const., 29 juillet 2004, n° 2007-500 DC, considérant 10.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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

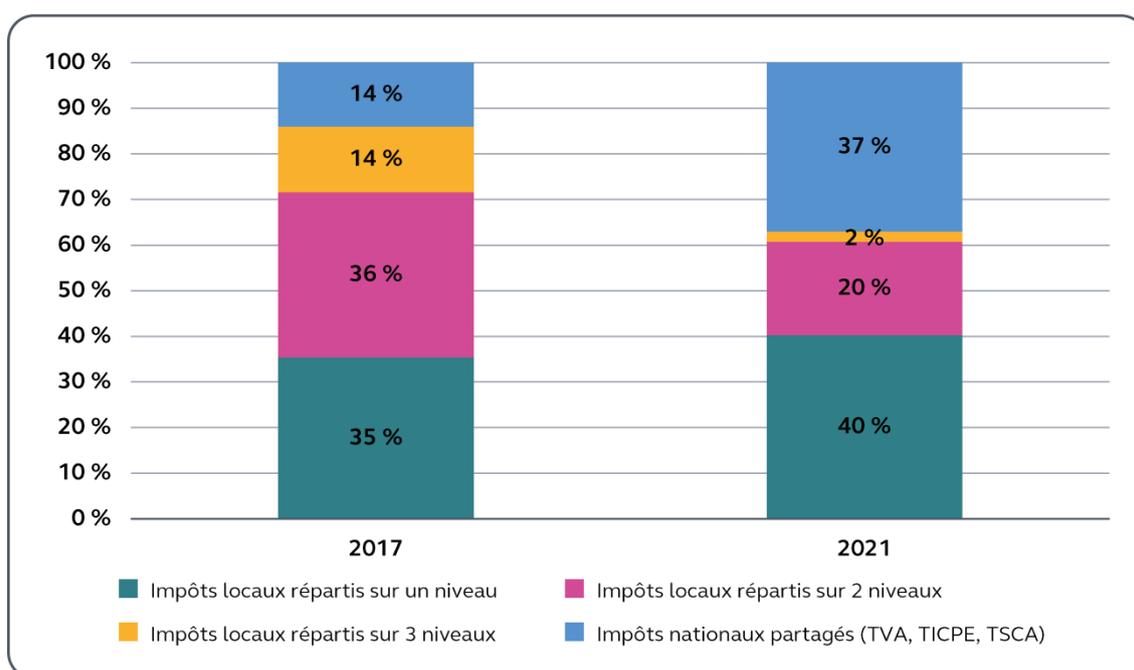
Le partage d'impôts nationaux a presque doublé en volume avec la fiscalité « substituée » aux collectivités locales, principalement constituée par les 37,4 Md€ de TVA attribués en 2021. Avec la suppression de la DGF des régions et la réforme de la fiscalité locale de 2021, une part de TVA s'est substituée 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 financière<sup>46</sup>. 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 sociale<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2019-796 du 27 décembre 2019.

<sup>47</sup> 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 2007<sup>48</sup>. 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

<sup>48</sup> 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 2004-2005<sup>49</sup>, 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 »<sup>50</sup> 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 collectivités<sup>51</sup>. Dès lors, dotée d'une architecture peu lisible<sup>52</sup> 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 habitant<sup>53</sup> ;
- 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.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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.

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

<sup>53</sup> 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 montages 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 FSRIF<sup>54</sup>. 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 Cour<sup>55</sup>, 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 performance<sup>56</sup>. Par ailleurs, si huit subventions d'investissement sont sous la responsabilité de la DGCL<sup>57</sup>, 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)<sup>58</sup>. 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).

<sup>54</sup> Voir annexe 3 du rapport de 2016 pour le détail du périmètre retenu.

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

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> 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).

<sup>58</sup> 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 DSIL<sup>59</sup>. 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)<sup>60</sup>.

En 2020, ont été lancés les « contrats territoriaux de relance et de transition écologique<sup>61</sup> », 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 mitigé<sup>62</sup>. 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 communal<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> 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.

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

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

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

<sup>63</sup> 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 locales<sup>64</sup>. 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)<sup>65</sup>.

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 cessions<sup>66</sup>. 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 détermine<sup>67</sup> ; 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.

---

<sup>64</sup> 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.

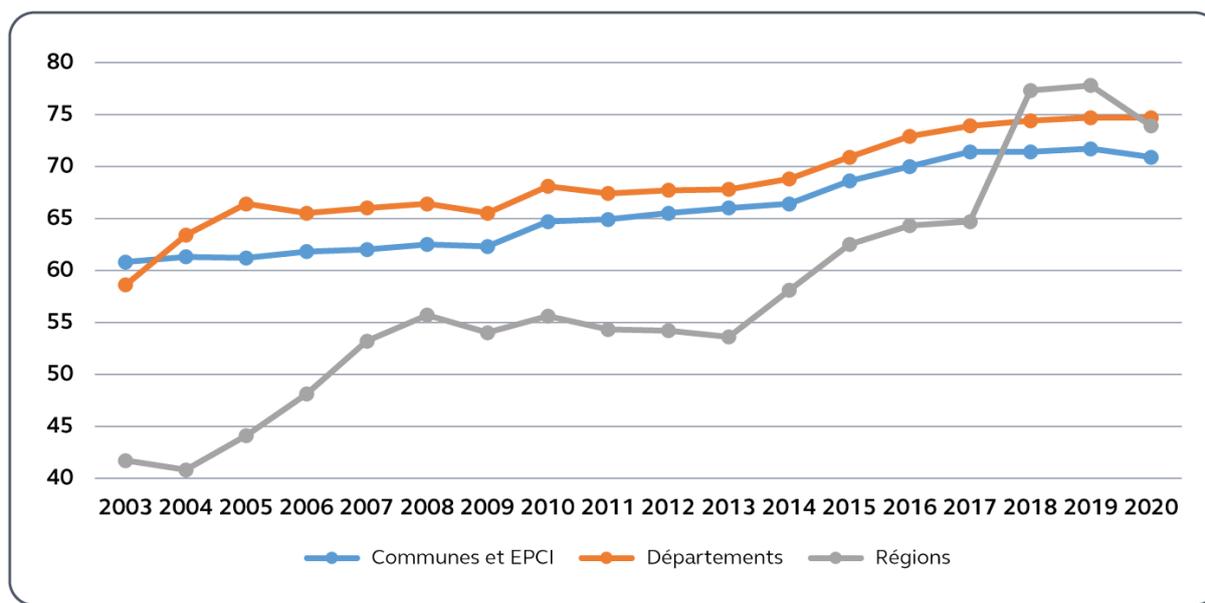
<sup>65</sup> Ces recettes amalgament les recettes tarifaires, provenant de la vente de biens ou de services (eau, location d'immeuble, bois) et les recettes domaniales : elles peuvent être qualifiées de « recettes d'activité ». Certaines sont des redevances : une redevance est demandée aux usagers en 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.

<sup>66</sup> 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).

<sup>67</sup> 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.

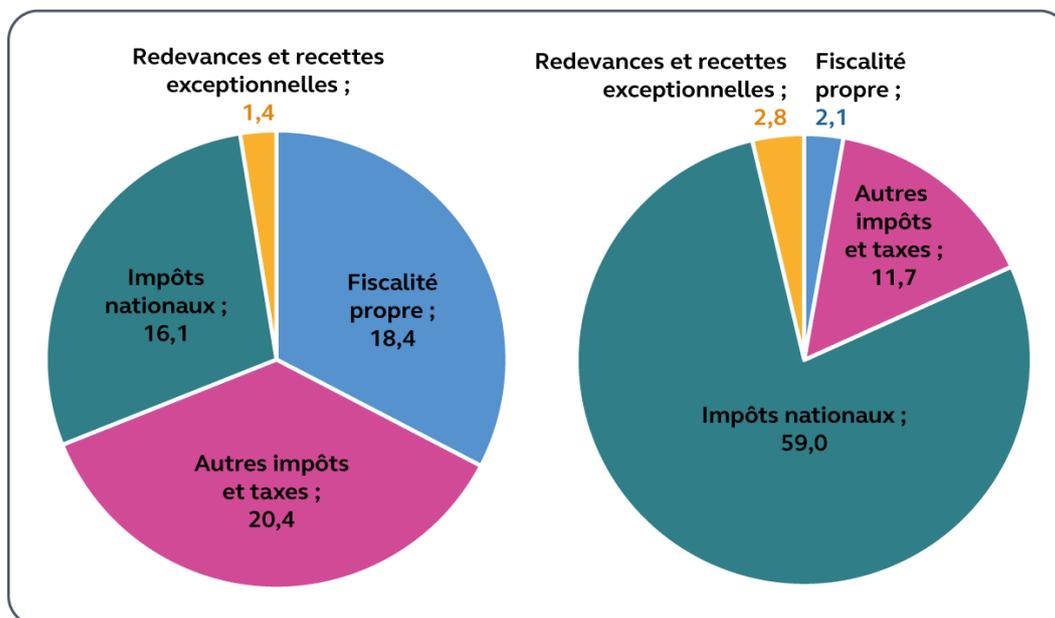
**Graphique n° 7 : évolution des ratios d'autonomie financière de 2003 à 2020**



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 constaté<sup>68</sup>, 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 fiscale<sup>69</sup> ». 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

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

<sup>69</sup> 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'État<sup>70</sup>.

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, TASCUM, 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, IFR). 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 2018<sup>71</sup> –, 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	
	2017	2021	2017	2021	2017	2021
<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 %

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> 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<sup>er</sup> 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 2022<sup>72</sup>, 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 territoriales<sup>73</sup>.

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

---

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> 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'investissement<sup>74</sup>. La compensation est contrôlée par la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)<sup>75</sup>, 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 constitutionnelle<sup>76</sup>. 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 transférée<sup>77</sup>.

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 crise<sup>78</sup>.

---

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

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> 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 ».

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> 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 régions<sup>79</sup>), 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 temps<sup>80</sup>. 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 bénéficiera 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.

<sup>79</sup> Cour des comptes, *Finances publiques locales 2021*, fascicule 1, p. 100

<sup>80</sup> 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.

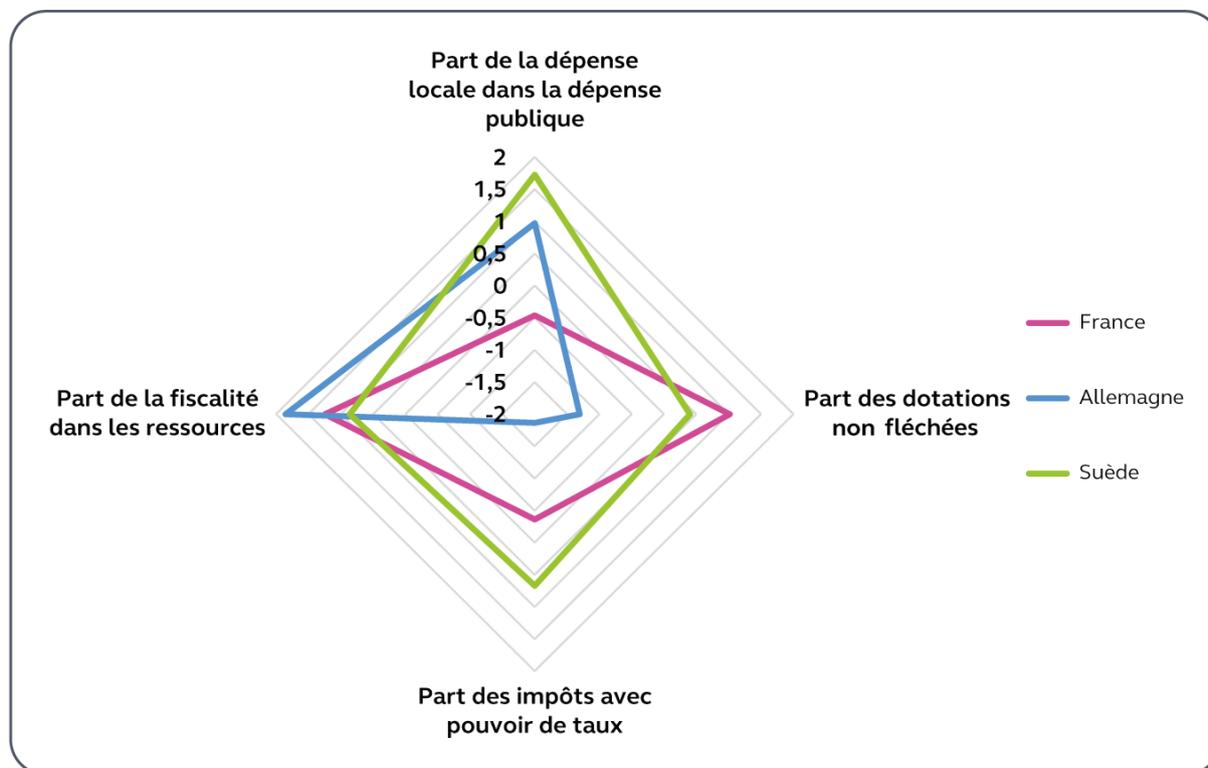
**Un modèle qualifié de « scandinave » se caractérise par un très fort recours aux prélèvements obligatoires d'État ou locaux et à un faible recours aux transferts<sup>81</sup>.** Ce modèle est porté par des États fédérés comme l'Allemagne, ou unitaires comme la Suède, où la part de la dépense publique 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 locales<sup>82</sup>. 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.

---

<sup>81</sup> 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.

<sup>82</sup> 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**



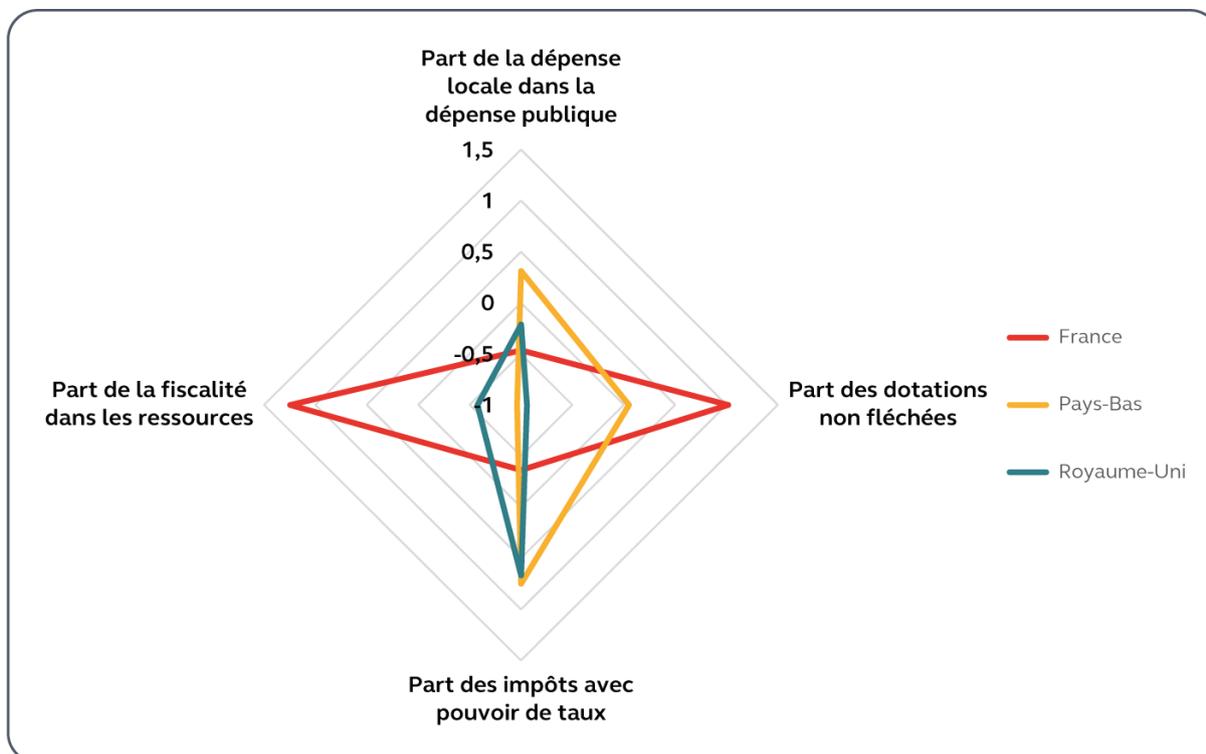
Source : France Stratégie, traitement Cour des comptes

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 centrales<sup>83</sup>. 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.

<sup>83</sup> 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**

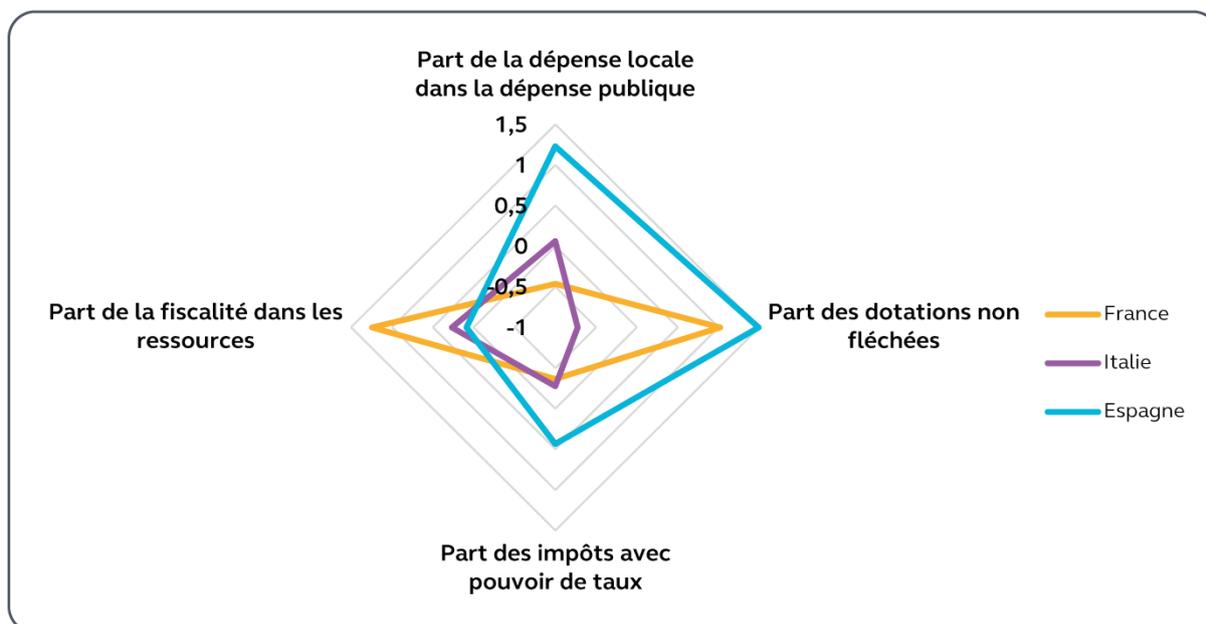


Source : France Stratégie, traitement Cour des comptes

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 »<sup>84</sup> 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.

---

<sup>84</sup> 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 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>	<b>Contenu des critères</b>
<i>1. Équilibre</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le renforcement de la lisibilité et de la prévisibilité des financements des différents niveaux de collectivités</li> <li>- la soutenabilité des finances des collectivités locales</li> <li>- la participation des collectivités à la maîtrise des finances publiques</li> </ul>
<i>2. Territorialisation des ressources et capacité d'action des collectivités</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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...)</li> <li>- la territorialisation de l'impôt pour renforcer le lien entre le territoire et le contribuable (assiette, pouvoir de taux, critères de répartition...)</li> </ul>
<i>3. Solidarité</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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</li> </ul>

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 communal<sup>85</sup>. 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 locaux<sup>86</sup> 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 financement<sup>87</sup>.

**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.

---

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

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> 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 communal<sup>88</sup>. 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 domaine<sup>89</sup>.

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 structurants<sup>90</sup>. 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.

<sup>88</sup> Selon les évaluations de l'Insee ou de la Banque postale.

<sup>89</sup> 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 €.

<sup>90</sup> 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 large<sup>91</sup> 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 TASCOM) 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.

---

<sup>91</sup> La fiscalité locale au sens large cumule les ressources fiscales avec assiette territorialisée et taux local (TFPB, TFPNB, CFE, TASCOM, 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€<sup>92</sup>) et la CVAE (3,8 Md€) ainsi que la TCFE (0,7 Md€), la taxe d'aménagement (0,6 Md€) et certains IFRER (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 NOTRe<sup>93</sup>. 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 régions<sup>94</sup>.

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 imputés<sup>95</sup>, 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€<sup>96</sup>. 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 IFRER 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.

---

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

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

<sup>94</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*, 2010, p. 348.

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

<sup>96</sup> 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 fiscale.

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€<sup>97</sup>), 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 fiscal<sup>98</sup>. 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

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

<sup>98</sup> 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
Montant à trouver (en Md€)	8,1	5,2
Option 1 : tous foyers fiscaux (39,9 M)	207 €	131 €
Option 2 : foyers redevables TH en 2016 (29,1 M)	278 €	179 €
Option 3 : foyers redevables IR (17,9 M)	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 communal<sup>99</sup>. 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.

---

<sup>99</sup> 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 spéciaux<sup>100</sup> (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 communautaire<sup>101</sup> 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 ;

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

<sup>101</sup> 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.

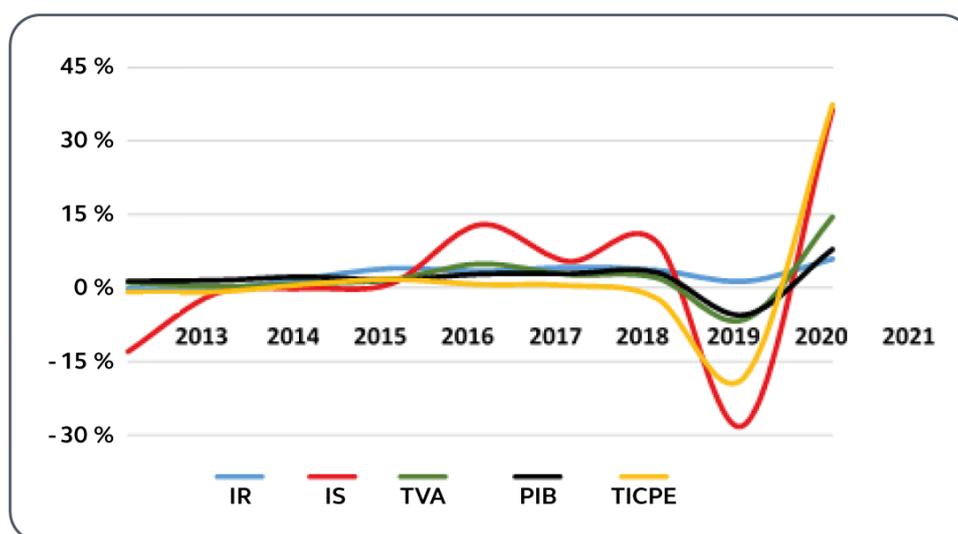
- la fiscalité sur l'énergie : la TICPE est une recette cohérente avec des compétences sur le transport et la mobilité mais elle présente l'inconvénient d'une taxe pigouvienne, visant à internaliser le coût social de la pollution pour modifier les comportements, avec à terme une réduction des recettes 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 national<sup>102</sup>. La fiscalité des énergies (électricité, produits gaziers et pétroliers) est par ailleurs encadrée par le droit européen<sup>103</sup>;
- 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)<sup>104</sup>. 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.

---

<sup>102</sup> La taxe départementale a été intégrée à l'accise sur l'électricité au 1<sup>er</sup> janvier 2022 et la taxe communale sera intégrée au 1<sup>er</sup> 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.

<sup>103</sup> 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.

<sup>104</sup> Depuis 2021 et la création de la 5<sup>ème</sup> 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 revenu<sup>105</sup>. 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.

<sup>105</sup> 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 supplémentaires<sup>106</sup>. 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 année<sup>107</sup>.

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.

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

<sup>107</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2017 dans cette région : la plupart des régions ont appliqué la modulation maximale<sup>108</sup> 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

<sup>108</sup> Seule la région Auvergne-Rhône-Alpes applique depuis le 1<sup>er</sup> 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 composés 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* »<sup>109</sup>. 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 horizontale<sup>110</sup>.

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 moyenne<sup>111</sup>. 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 fiscale<sup>112</sup>.

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 ».

<sup>109</sup> Fromont M., *Jurisprudence constitutionnelle de la RFA*, RDP 2007, p. 1682.

<sup>110</sup> BverfG, vol. 72, 330, 403 ; 86, 148, 261.

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

<sup>112</sup> 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 locales<sup>113</sup>.

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.

---

<sup>113</sup> 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 plancher<sup>114</sup>. 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.

---

<sup>114</sup> 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 dotations<sup>115</sup> 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 dotations<sup>116</sup> 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*

<sup>115</sup> 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.

<sup>116</sup> 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 2004<sup>117</sup>. 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 régions<sup>118</sup>. 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 corréliser 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 tendancier 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 tendancier 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 dotations<sup>119</sup>, 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).

<sup>117</sup> 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.

<sup>118</sup> Par rapport aux chiffres 2021.

<sup>119</sup> OCDE, *Report World Observatory on Subnational Government*, 2019.

Au Royaume-Uni, où les dotations représentaient en 2020 56 % des recettes des collectivités<sup>120</sup>, 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).

<sup>120</sup> 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 dédiée<sup>121</sup> 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.

---

<sup>121</sup> 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 ressources<sup>122</sup> 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.

---

<sup>122</sup> 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, DCRTP...), 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>	<b>Proposition (Md€)</b>	<b>Recettes des collectivités locales après réforme</b>
<i>impôts locaux</i>	<b>90,1</b>	<b>57,4</b>	<b>impôts locaux</b>
<i>TFPB, TFPNB, IFER, TASCOM, CVAE, CFE, TEOM</i>	65,9	57,4	TFPB, TFPNB, IFER, TASCOM, CFE, TEOM (et suppression CVAE)
<i>DMTO</i>	19,6		nationalisés pour être affectés au bloc communal
<i>dont autres</i>	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>	<b>56,6</b>	<b>84,1</b>	<b>impôts nationaux affectés aux collectivités</b>
<i>dont 20% TVA</i>	37,4	43,5	24 % TVA
<i>dont TSCA</i>	8,2	8,2	sans changement
<i>dont TICPE</i>	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>	<b>27,0</b>	<b>32,2</b>	<b>PSR en faveur des collectivités</b>
<i>PSR du bloc communal</i>	18,6	10,1	dotation de fonctionnement des communes
<i>PSR des départements</i>	8,3	20,4	dotation nationale d'action sociale des départements
<i>PSR des régions</i>		1,7	dotation de transition des régions
<i>Autres ressources de fonctionnement (subventions, participations, redevances)</i>	<b>58,0</b>	<b>58,0</b>	<b>Autres ressources de fonctionnement (subventions, participations, redevances)</b>
<i>Ressources d'investissement (FCTVA, Participations, Autres ressources)</i>	<b>24,5</b>	<b>24,5</b>	<b>Ressources d'investissement (FCTVA, Participations, Autres ressources)</b>
<i>Emprunt</i>	<b>18,0</b>	<b>18,0</b>	<b>Emprunt</b>
<i>total</i>	<b>274,2</b>	<b>274,2</b>	<b>total</b>

<i>Recettes totales des collectivités</i>	<i>Avant</i>	<i>Après</i>
<i>dont impôts locaux</i>	33%	21%
<i>dont impôts nationaux</i>	21%	31%
<i>dont autres ressources locales</i>	40%	42%
<i>dont emprunt</i>	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>	<b>Proposition (Md€)</b>	<b>Recettes de l'État après réforme</b>
<b>Impôts sur la consommation</b>	<b>113,8</b>	<b>122,5</b>	
<i>dont TVA</i>	<b>95,5</b>	<b>89,4</b>	24% de TVA aux collectivités
<i>dont TICPE</i>	<b>18,3</b>	<b>29,3</b>	TICPE transférée à l'État
<i>dont TCFE</i>	<b>0,0</b>	<b>1,6</b>	Fiscalité de l'électricité transférée à l'État
<i>dont taxe sur les certificats d'immatriculation</i>	<b>0,0</b>	<b>2,2</b>	Taxe sur les certificats d'immatriculation transférée à l'État
<b>Impôts sur les revenus</b>	<b>125,0</b>	<b>112,6</b>	
<i>dont IR</i>	<b>78,7</b>	<b>70,5</b>	10 % IRPP aux départements
<i>dont IS</i>	<b>46,3</b>	<b>42,1</b>	12 % d'IS aux régions
<b>Impôts sur la propriété et le capital</b>	<b>21,0</b>	<b>20,6</b>	
<i>dont DMTO (prélèvement État)</i>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>	DMTO nationalisés et affectés au bloc communal
<b>Retour de la fiscalité "morte"</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>Retour de la fiscalité "morte" à l'Etat (nette)</b>
<b>dont FNGIR</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	Suppression contribution nette FNGIR département et retour net FNGIR bloc communal
<b>dont autre fiscalité morte</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	Autre fiscalité morte (compensations)
<b>Autres ressources fiscales</b>	<b>56,9</b>	<b>56,9</b>	<b>Autres ressources fiscales</b>
<b>Ressources non fiscales</b>	<b>21,2</b>	<b>21,2</b>	<b>Ressources non fiscales</b>
<b>Total ressources (avant emprunt)</b>	<b>337,9</b>	<b>334,0</b>	<b>Total ressources (avant emprunt)</b>
<b>PSR versés par l'État</b>	<b>-27,0</b>	<b>-32,2</b>	Hausse des PSR versés par l'État (départements)
<b>Subventions d'investissement versés par l'État</b>	<b>-19,5</b>	<b>-19,5</b>	
<b>Total, après versement PSR</b>	<b>291</b>	<b>282</b>	<b>Total, après versement PSR</b>
<i>Total, après versement PSR</i>	<b>291</b>	<b>291</b>	<i>total hors suppression CVAE</i>

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

<i>Recettes totales du bloc communal</i>	<i>Avant</i>	<i>Après</i>
<i>dont impôts locaux</i>	41%	35%
<i>dont impôts nationaux</i>	5%	16%
<i>dont autres ressources locales</i>	47%	42%
<i>dont emprunt</i>	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€)<sup>123</sup> : 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.

---

<sup>123</sup> 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 IFRS 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>	<b>Proposition (Md€)</b>	<b>Recettes des départements après réforme</b>
<i>impôts locaux</i>	21,2	<b>0,0</b>	<b>impôts locaux</b>
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
<i>impôts nationaux affectés aux collectivités</i>	28,2	<b>37,4</b>	<b>impôts nationaux affectés aux collectivités</b>
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
<i>PSR en faveur des collectivités</i>	8,3	<b>20,4</b>	<b>PSR en faveur des collectivités</b>
Dotations État	8,3	20,4	dotation nationale d'action sociale des départements
<i>Autres ressources de fonctionnement (subventions, participations, redevances)</i>	11,6	<b>11,6</b>	<b>Autres ressources de fonctionnement (subventions, participations, redevances)</b>
<i>Ressources d'investissement (FCTVA, Participations, Autres ressources)</i>	2,5	<b>2,5</b>	<b>Autres ressources d'investissement (FCTVA, Participations, Autres ressources)</b>
<i>Emprunt</i>	3,0	<b>3,0</b>	<b>Emprunt</b>
<b>total</b>	<b>74,9</b>	<b>74,9</b>	<b>total</b>

<i>Recettes totales des départements</i>	<i>Avant</i>	<i>Après</i>
<i>dont impôts locaux</i>	28%	0%
<i>dont impôts nationaux</i>	38%	50%
<i>dont autres ressources locales</i>	30%	46%
<i>dont emprunt</i>	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 années<sup>124</sup>. 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.

---

<sup>124</sup> 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>	<b>Proposition (Md€)</b>	<b>Recettes des régions après réforme</b>
<i>impôts locaux</i>	2,8	<b>0,0</b>	<b>impôts locaux</b>
<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>	<b>19,8</b>	<b>20,9</b>	<b>impôts nationaux affectés aux collectivités</b>
<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	<b>7,5</b>	<b>Autres ressources de fonctionnement (subventions, participations, redevances)</b>
		1,7	dont PSR dotation de transition des régions
<i>Ressources d'investissement (FCTVA, Participations, Autres ressources)</i>	5,4	<b>5,4</b>	<b>Autres ressources d'investissement (FCTVA, Participations, Autres ressources)</b>
<i>Emprunt</i>	3,8	<b>3,8</b>	<b>Emprunt</b>
<i>total</i>	<b>37,6</b>	<b>37,6</b>	<b>total</b>

<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

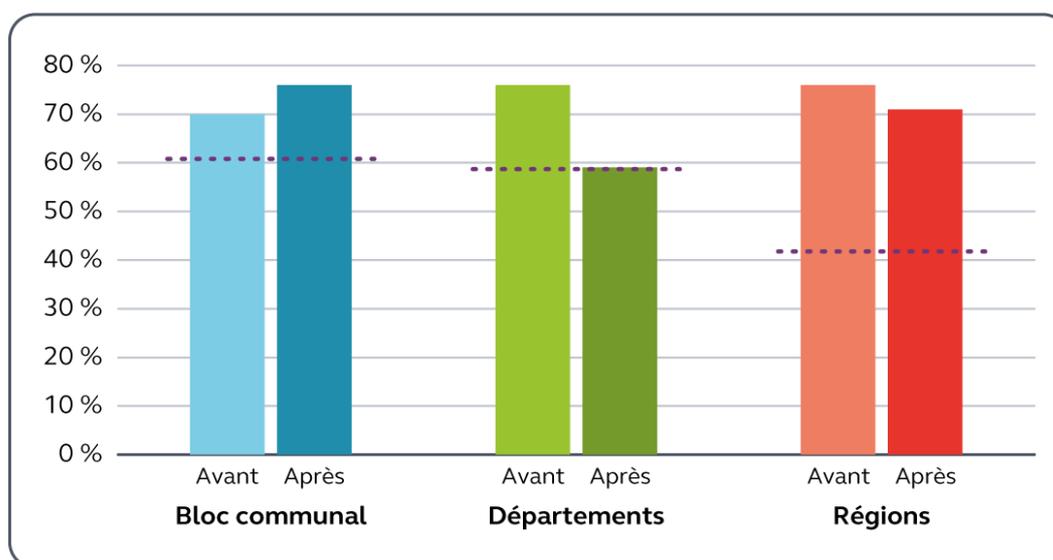
## **C - Une transition à organiser vers un système de financement répondant aux critères souhaités**

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, DCRTP...). 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, DCRTP...) 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 débat<sup>125</sup>. 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.

---

<sup>125</sup> 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 »<sup>126</sup>.

Comme la Cour l'a déjà recommandé<sup>127</sup>, 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.

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

<sup>127</sup> 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 DGF<sup>128</sup>. 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*<sup>129</sup> ». 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 locales<sup>130</sup>.

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-saisit<sup>131</sup>. Contrairement au conseil national d'évaluation des normes, il ne produit ni rapport public, ni rapport d'activité<sup>132</sup>.

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.

---

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

<sup>129</sup> Art. L. 1211-4 du CGCT.

<sup>130</sup> 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.

<sup>131</sup> 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.

<sup>132</sup> 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 territoires<sup>133</sup>. 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 DGF<sup>134</sup>, 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 parlementaires<sup>135</sup>.

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*).

---

<sup>133</sup> 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. »

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

<sup>135</sup> 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.

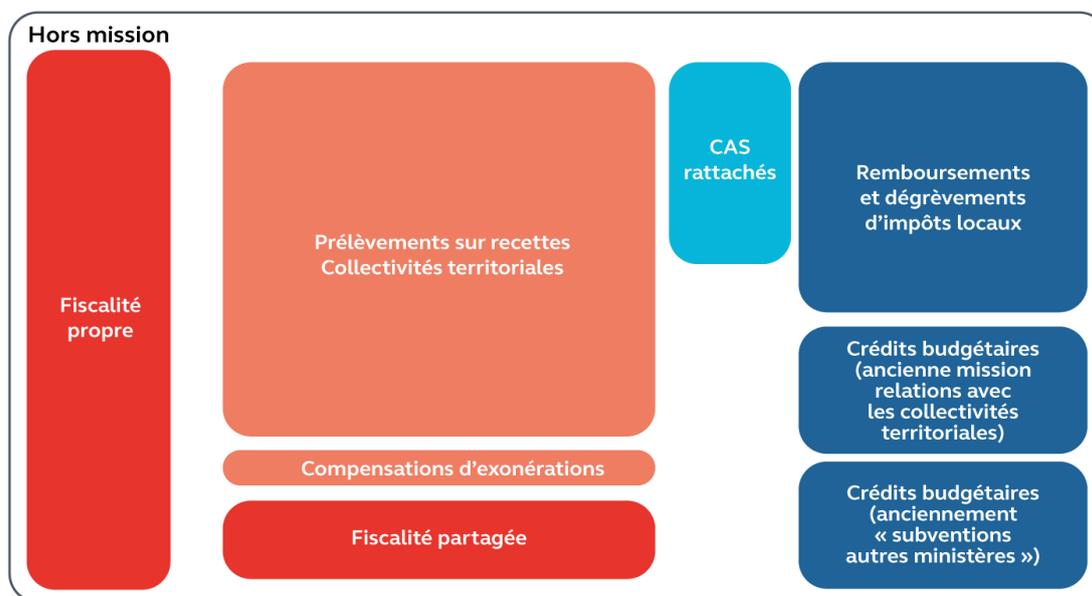
Par ailleurs, les finances locales sont encore aujourd'hui segmentées dans divers textes et ne permettent pas au Parlement d'avoir une présentation unique de l'ensemble des moyens consacrés par l'État aux collectivités territoriales. À ce titre, la Cour a recommandé la mise en place d'une mission budgétaire 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 retracés 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 retracés 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 comptes<sup>136</sup>

<sup>136</sup> 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, coexistant 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 2021<sup>137</sup>.

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 mobilisés<sup>138</sup>. 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).

---

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

<sup>138</sup> 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 rénové 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 IFR (1,6 Md€)<sup>139</sup>. 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 Cour<sup>140</sup>.

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.

---

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

<sup>140</sup> 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)<sup>141</sup> 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 2021<sup>142</sup>, 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.

---

<sup>141</sup> L'article 251 de la loi de finances pour 2021 prévoit, à compter du 1<sup>er</sup> 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.

<sup>142</sup> 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€<sup>143</sup>. 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 2018<sup>144</sup>. 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 ans<sup>145</sup>. 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.

<sup>143</sup> 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€.

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

<sup>145</sup> 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 Cour<sup>146</sup>, 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 régions<sup>147</sup>.

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 noté<sup>148</sup>, 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

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

<sup>147</sup> Observations définitives sur la CVAE – Avril 2022.

<sup>148</sup> 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 contribution<sup>149</sup>. 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.

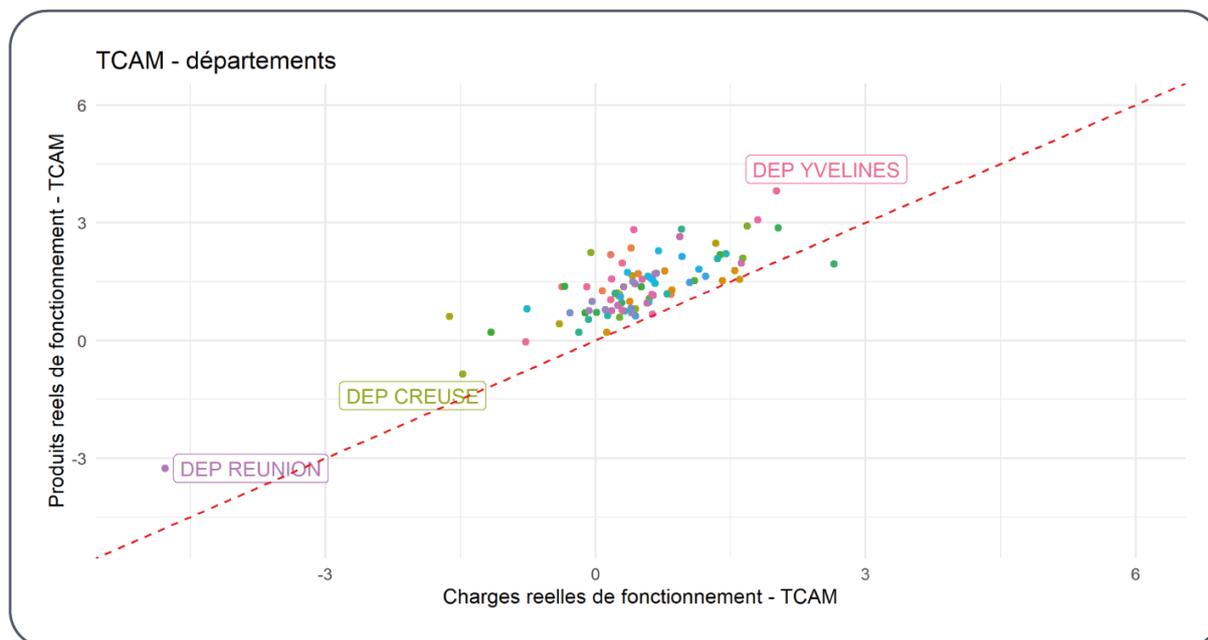
### **1 - Un équilibre à assurer entre la dynamique des recettes et des dépenses**

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.

---

<sup>149</sup> 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

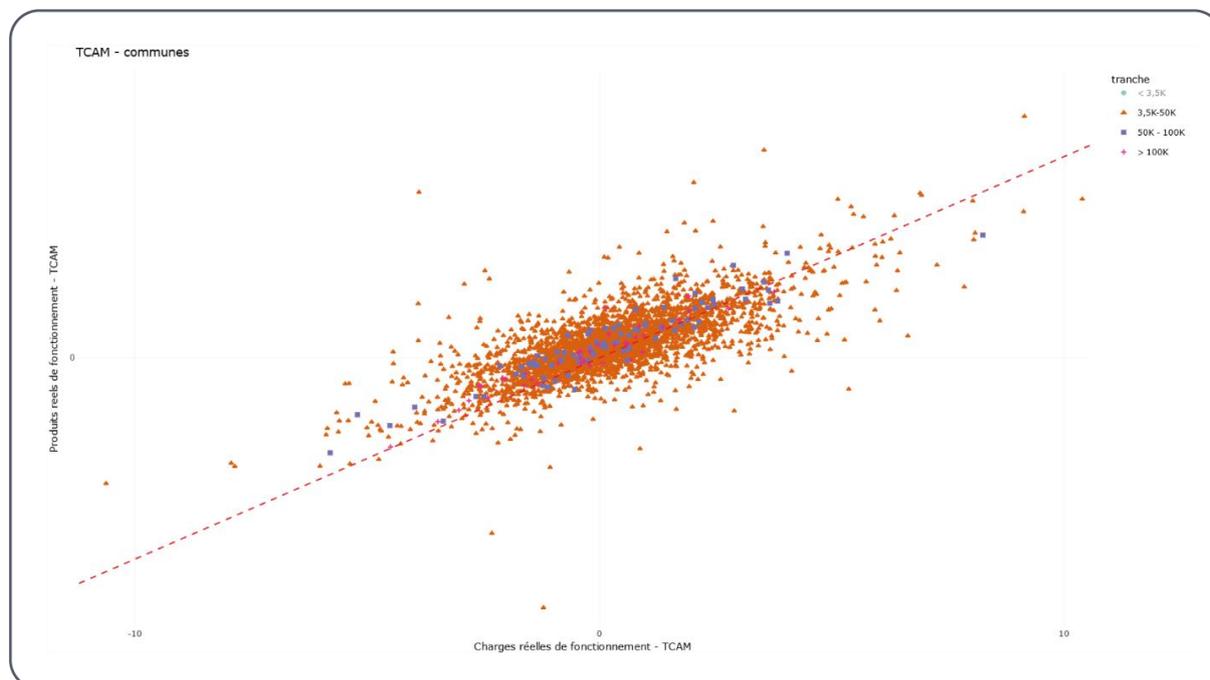


Source : Cour des comptes

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* »)<sup>150</sup>, appliquée au budget fédéral depuis 2011, a également été inscrite dans les constitutions des Länder 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 communes<sup>151</sup>, 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.

<sup>150</sup> 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.

<sup>151</sup> 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-ensembles<sup>152</sup>.

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 publiques<sup>153</sup>.

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

<sup>152</sup> 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.

<sup>153</sup> 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 retraite<sup>154</sup> ; gains possibles sur les achats<sup>155</sup>, 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'écart 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€).

---

<sup>154</sup> 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.

<sup>155</sup> 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 Cazeneuve<sup>156</sup> 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 2022<sup>157</sup>.

---

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

<sup>157</sup> 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 Cour<sup>158</sup>, 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.

<sup>158</sup> 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 DGAFP 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 2016<sup>159</sup>, « *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

---

<sup>159</sup> 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 fiable, remontée au travers du système d'information financière partagé entre les collectivités et la DGFIP<sup>160</sup>. 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 budget<sup>161</sup> 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 fiable, 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.

---

<sup>160</sup> 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.

<sup>161</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>ème</sup> 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 Delpesch, 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<sup>ère</sup> circonscription du Gers et membre de la commission des finances

Christophe Jerretie, ancien député de la 1<sup>ère</sup> circonscription de Corrèze et membre de la commission des finances

Christine Pirès-Beaune, députée de la 2<sup>ème</sup> 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

### 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 TVA<sup>162</sup>. 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*<sup>163</sup>. 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 couvertes<sup>164</sup>. 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

<sup>162</sup> Ministère allemand des finances, « The Federal Financial Equalisation System in Germany » (en anglais)

<sup>163</sup> Les trois cités-États (Berlin, Brême, Hambourg) font l'objet d'un mécanisme correctif de 35 %.

<sup>164</sup> <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)<sup>165</sup>. 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 ressource<sup>166</sup>, 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.

---

<sup>165</sup> 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.

<sup>166</sup> 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
<p><b>Allemagne</b> (pays fédéral)</p>	<p><b>Etat fédéral divisé en 3 niveaux</b> administratifs :</p> <p>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). <b>Typologie des ressources :</b> 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>	<p>Le système de <b>péréquation financière</b> est décliné en 4 étapes :</p> <p>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>	<p>Chaque Land a une constitution où se trouvent inscrites des règles budgétaires, avec certaines nuances entre les différents états fédérés. Selon la Loi fondamentale, chaque niveau étatique doit en principe financer lui-même ses <b>compétences</b>. 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). La large <b>autonomie fiscale</b> 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 Chaque Land (et ville-État) possède sa <b>propre chancellerie</b> d'État, avec notamment un ministre des Finances et donc une politique budgétaire propre dans le cadre d'une <b>division des responsabilités</b> très clairement définie entre <i>Bund</i> et <i>Länder</i>.</p>
<p><b>Belgique</b> (pays fédéral)</p>	<p>Pays organisé en <b>2 niveaux de décentralisation</b> :</p> <p>1) État fédéral. 2) Entités fédérées : communautés (3) et régions (3). <b>Typologie des ressources :</b> Impôts fédérés : loi de 1989 : cette loi concernait les impôts anciennement nationaux 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><b>Seule péréquation verticale</b> entre région intitulée « mécanisme de solidarité ». 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. Les communautés, régions, provinces et communes belges disposent théoriquement toutes d'une <b>autonomie fiscale</b> consacrée par la Constitution belge. Cela dit, dans les faits, l'autonomie fiscale des collectivités locales belges ne concerne que les Régions.</p>	<p><b>Comité de concertation</b> : 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>
<p><b>Espagne</b> (État régionalisé)</p>	<p>Division en 3 niveaux :</p> <p>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. <b>Typologie des ressources :</b> 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. Au niveau des municipalités : 3 impôts obligatoires que toutes les municipalités doivent adopter : 1) Impôt sur les biens immobiliers. 2) Impôt sur les véhicules de traction mécanique. 3) Impôt sur l'activité économique.</p>	<p><b>Fonds horizontal</b> : répartir le panier d'impôt entre régions. Les transferts de l'État prennent la forme de plusieurs <b>fonds verticaux</b> : le fonds de suffisance globale et le fonds de convergence autonome. 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 Compétences attribuées aux régions : 148.1.</p>	<p>Modèle de financement reposant sur la loi 22/2009 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). Les communautés autonomes ont la capacité normative sur l'IRPP et l'impôt sur les hydrocarbures. TVA : aucun pouvoir. Principe d'<b>autonomie fiscale</b> inscrit dans la Constitution. Art 156 : autonomie des communautés. Art 140 : autonomie des municipalités.</p>	<p>Ministère des comptes publics fait rapport de financement. Conférences des présidents : présence du président du gouvernement, des 17 présidents des communautés autonomes, et des 2 présidents des villes autonomes. 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
<b>Angleterre</b> (pays unitaire)	<p>Organisation en <b>9 régions et suivant 2 types de subdivision</b> :</p> <p>1) <i>Contés/counties</i> : <i>upper tier</i>. 2) <i>Districts</i> : <i>lower tier</i>, ainsi que des autorités unitaires (<i>single tier</i>).</p> <p><b>Typologie des ressources</b> :</p> <p>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</p>	<p>Lorsqu'il attribue une dotation budgétaire à une collectivité locale, le gouvernement applique une « retenue » ou un « complément » sur l'enveloppe concernée, dans une <b>logique de péréquation</b>. Le paramétrage du schéma de péréquation n'étant pas actualisé chaque année, des écarts entre collectivités existent.</p>	<p>Textes de <b>loi</b> : <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. <b>Autonomie fiscale</b> : limitée sur assiette fixation des taux.</p>	<p><b>Pas d'organisme de gouvernance</b> 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.</p>
<b>Italie</b> (État régionalisé)	<p>État régionalisé. Depuis 1970 : établissement régional de droit commun.</p> <p><b>Typologie des ressources</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Régions : impôt additionnel régional à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur la production des entreprises et taxe sur les véhicules.</li> <li>- Provinces : impôt provincial sur les inscriptions de véhicules au registre nationale automobile et impôt sur l'assurance obligatoire responsabilité civile automobile</li> <li>- 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.</li> </ul>	<p>Le <b>système de péréquation</b> 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.</p>	<p>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.</p>	<p><b>Observatoire sur la finance et la comptabilité des collectivités locales</b> (département des affaires internes et territoriales du Ministère de l'Intérieur italien). <b>Conférence permanente pour la coordination des finances publiques</b> : composée de représentants des différents niveaux de gouvernance et présidée par le président du conseil des ministres.</p>
<b>Pays-Bas</b> (pays unitaire)	<p><b>Niveaux de collectivité territoriale au nombre de 3</b> :</p> <p>1) Les communes (345). 2) Les provinces (12). 3) Les <i>waterings</i> (21).</p> <p><b>Typologie des ressources</b> :</p> <p>1) Dotation de l'État central. 2) Prélèvements directs des collectivités locales aux citoyens et entreprises. 3) Ressources propres.</p>	<p>Il n'existe <b>pas de péréquation horizontale</b> aux Pays-Bas. Une forme de <b>péréquation verticale</b> est toutefois assurée par l'État central, à travers les dotations que reçoivent les collectivités locales du Fonds des Provinces. Les communes ont le plus de <b>compétences</b> parmi les 3 administrations décentralisées.</p>	<p>Existence d'une loi sur les relations financières. <b>Autonomie fiscale</b> reposant sur des textes de loi clairs :</p> <p>1) Loi sur les municipalités. 2) Loi sur les provinces. 3) Loi sur les <i>waterings</i>.</p>	<p>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 <b>responsable de l'élaboration du cadre général</b> des relations administratives et financières entre État et collectivités territoriales.</p>
<b>Suède</b> (pays unitaire)	<p><b>Organisation administrative selon 3 niveaux</b> de collectivités :</p> <p>1) État. 2) Régions (21). 3) Communes (290). Gouvernance administrative de l'état au travers de ses 21 préfectures.</p> <p><b>Typologie des ressources</b> :</p> <p>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.</p>	<p>Existence d'une <b>péréquation verticale</b>, pour laquelle l'État central joue en rôle clé, et une <b>péréquation horizontale</b> effectuée entre les collectivités locales en fonction des coûts relatifs. <b>Péréquation verticale</b> : 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.</p>	<p>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.</p>	<p>L'Agence nationale de impôts sous tutelle du ministère suédois des finances est <b>responsable</b> de la perception des impôts des collectivités territoriales et assure la redistribution. Existence de plusieurs <b>organes de gouvernance</b>. 1) <b>Association des collectivités locales (SKR)</b> : en avril et octobre chaque année, un rapport sur la situation budgétaire des collectivités locales est publié. 2) Ministère des finances 3) <b>Agence nationale de la statistique (SCB)</b> : rapport intitulé</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
		<p><b>Péréquation horizontale</b> : 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 <b>compétences obligatoires et facultatives</b>. Existence de compétences obligatoires partagées : service de transport locaux et régionaux.</p>	<p>L'<b>autonomie</b> 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
<b>Péréquation verticale</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dotation de fonctionnement minimale (DFM)</li>   <li>– Dotation de péréquation urbaine (DPU)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dotation d’intercommunalité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)</li>   <li>– Dotation de solidarité rurale (DSR)</li>   <li>– Dotation nationale de péréquation (DNP)</li>   <li>– Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)</li> </ul>
<b>Péréquation horizontale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements</li> <li>– Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements</li> <li>– Fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSDRIF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)</li>   <li>– Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)</li>   <li>– Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d’enregistrement</li> </ul>

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 compensation<sup>167</sup>, 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.

---

<sup>167</sup> Prévues 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)				
	3 : communes, syndicats, EPCI				
Nombre de bénéficiaires	Oui, État (5,5 Md€)				
Bénéficiaires hors CT	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

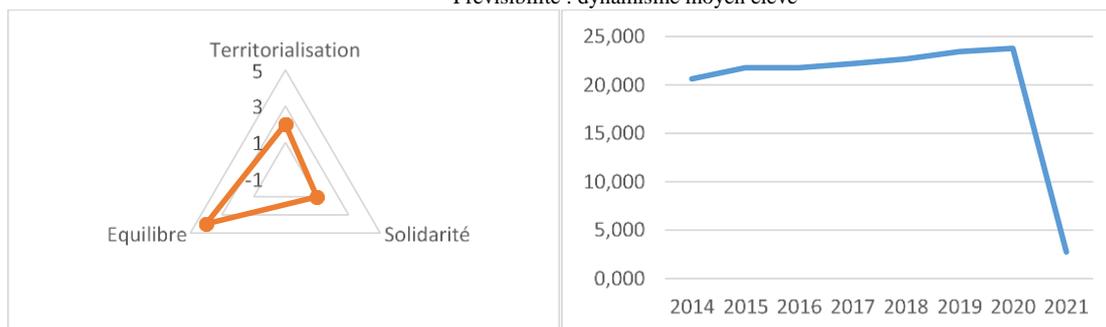
Pouvoir de taux	Oui : taux adopté avant le 15 avril par la commune ou l'EPCI
Taux moyen en 2021	24,44 %
Montant moyen en 2021	238 € (montant net moyen selon la DGFIP)
Fixation du taux	Taux figé depuis 2020 au niveau de 2019 (liberté de taux retrouvée en 2023).
Assiette	Valeur locative cadastrale nette (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 <sup>er</sup> 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 <sup>er</sup> 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'art 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

#### Score de pertinence financière

Critères	Résultats sur 5	Explications
Territorialisation et capacité d'action	2	Recette locale Pouvoir de taux important, mais désormais figé depuis 2019
Solidarité	1	Fiscalité locale, inégalités fortes entre commune
Équilibre	4	Stabilité, effet crise peu ressenti (sur les résidences secondaires) Prévisibilité : dynamisme moyen élevé



### b) La taxe foncière sur les propriétés bâties

Nom de l'impôt	Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)				
	3 : communes, syndicats, EPCI				
Nombre de bénéficiaires	Non				
Bénéficiaires hors CT	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

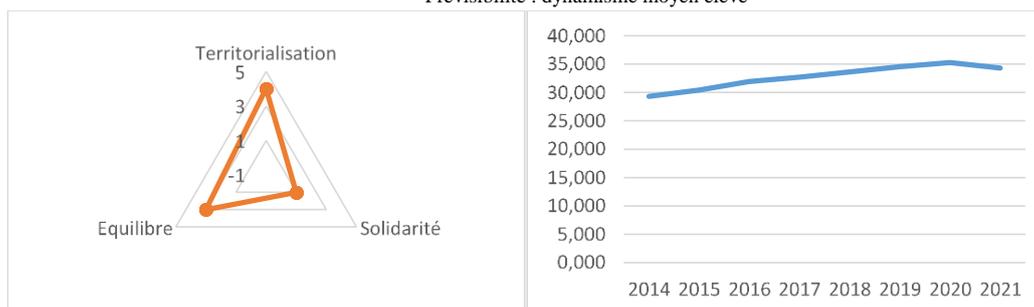
Pouvoir de taux	Oui : taux adopté avant le 15 avril par la commune ou l'EPCI
Taux moyen en 2021	37,73 %
Montant moyen en 2021	849 € par propriétaire physique (incluant la TEOM, recouvré sur la même assiette) ; de 68 € (local industriel) à 1 097 € (local commercial) en montant médian dû par un professionnel
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 <sup>er</sup> 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	<b>Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)</b>				
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 <sup>er</sup> 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)				
	2 : communes, EPCI				
Nombre de bénéficiaires	Non				
Bénéficiaires hors CT	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

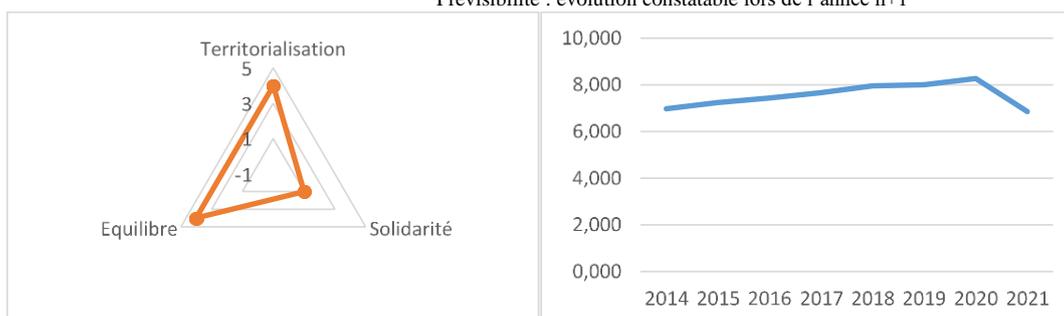
Pouvoir de taux	Oui : taux adopté avant le 15 avril par la commune ou l'EPCI
Taux moyen en 2021	26,48 %
Montant moyen en 2021	1 591 € (montant moyen net par entreprise imposable)
Fixation du taux	Liaison des taux : à compter de 2020, le taux de CFE ne pourra pas augmenter plus ou diminuer moins que le 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 <sup>er</sup> 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)				
	3 : communes, EPCI, départements				
Nombre de bénéficiaires	Non				
Bénéficiaires hors CT	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

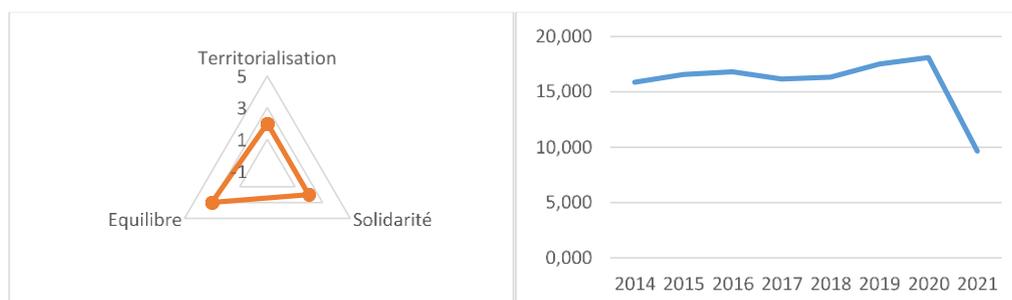
Pouvoir de taux	Non : taux national de 0,75 %. Barème progressif entre 500 000 € et 50 M€ de CA HT (taux effectif à 0,75 %), via un dégrèvement barémique compensé par l'État aux CT.
Assiette	Valeur ajoutée de l'entreprise
Mode de versement	Paiement en deux acomptes au 15 juin et au 15 septembre, sur 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) Pour les collectivités, versement sur les acomptes de l'année n-1 et sur la régularisation de mai sur les revenus n-2
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) Attribution au département peu pertinent (pas de compétence économique)
Solidarité	2	Fonds de péréquation CVAE existant, peu élevé Fort dynamisme, mais forte volatilité également
Équilibre	3	Prévisibilité : évolution difficilement constatable, effet décalé jusqu'à année n+2



### f) La taxe sur les surfaces commerciales

Nom de l'impôt	<b>Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)</b>				
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

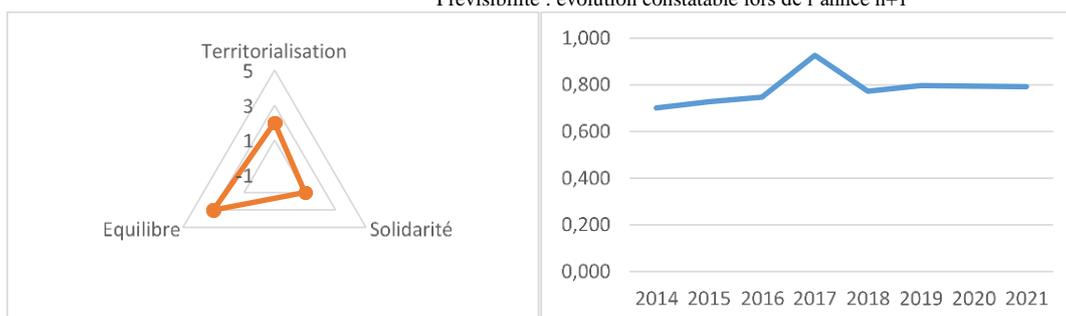
Pouvoir de taux	Partiel : coefficient multiplicateur depuis 2012 fixé par l'EPCI ou, à défaut, le conseil municipal de la commune affectataire entre 0,8 et 1,3 et ne comportant que deux décimales.
Taux applicable	4 € par m <sup>2</sup> à 35,70 € par m <sup>2</sup> , hors majoration et réduction
Modulation	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 <sup>2</sup> jusqu'à 34,12 € par m <sup>2</sup> si le CA est supérieur à 12 000 € par m <sup>2</sup> ), 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 <sup>2</sup> Entreprises – établissements commerciaux de vente au détail, sous conditions de surface (400 m <sup>2</sup> ) 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	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
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	<b>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)</b>				
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

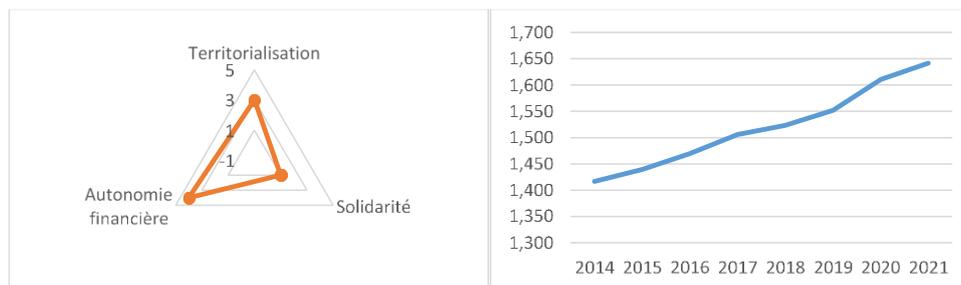
Pouvoir de taux	Non : imposition forfaitaire. De 7,82€ par kW de puissance (éolienne-hydrolienne) à 3,254 par kW installé (nucléaire-hydraulique-photovoltaïque) ; pour les transformateurs, tarif par tranche de tension en kV. Revalorisation annuelle au taux prévisionnel d'indice des prix à la consommation, 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 <sup>er</sup> 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-communales, alors que projet localité 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)				
	3 : communes, EPCI, syndicats				
Nombre de bénéficiaires	Non				
Bénéficiaires hors CT	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 <sup>er</sup> 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

	<b>Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)</b>				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Nom de l'impôt	4 : communes, EPCI, départements et État				
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)				
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

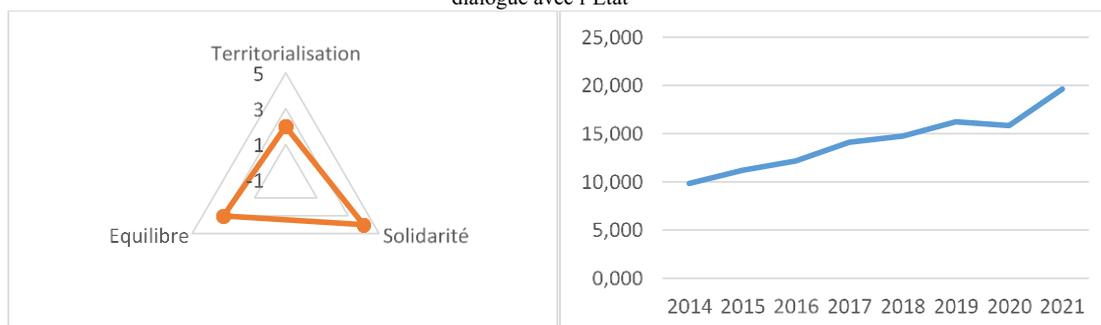
Pouvoir de taux	Oui : pour le département, taux plafond à 4,50 % atteint par tous les départements (sauf Indre, Isère, Morbihan, Mayotte à 3,80 %) ; pour la part communale, taux communal additionnel de 1,20% (sauf Ile-de-France à 0,60 %) pour les communes de +5 000 hab ou stations de tourisme.
Taux moyen 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 <sup>e</sup> 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	<b>Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)</b>				
	5 : EPCI, département, région, État et ASSO				
Nombre de bénéficiaires	Oui : État (86 Md€) et ASSO (49,3 Md€)				
Bénéficiaires hors CT	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

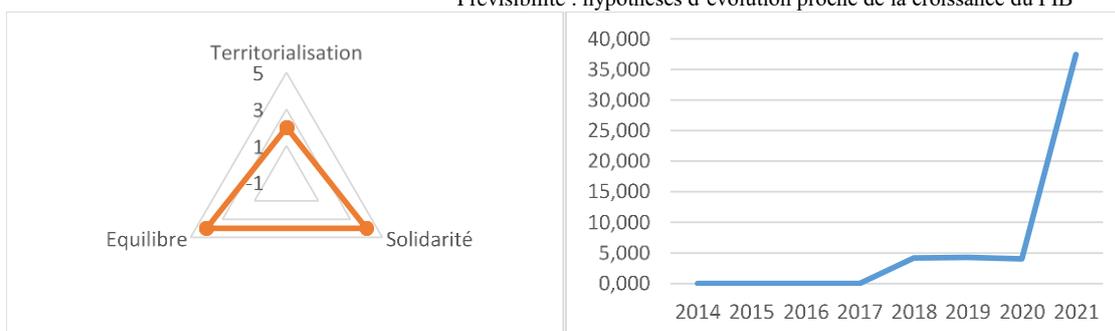
Assiette	Montant de la transaction
Taux national	Variable : de 2,1% (taux dit « super-réduit ») à 20% (taux normal). Encadrement européen
Taux additionnel	Non : taux de TVA national, sans taux additionnel
Mode de versement	Versement mensuel d'avances de trésorerie (douzièmes de fiscalité) correspondant 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	<p>Création de la TVA : loi du 10 avril 1954</p> <p>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</p> <p>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%)</p> <p>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)</p>
Justification	<p>Pour les régions (2017) : substitution de la DGF des régions</p> <p>Pour les départements (2020) : soutien au territoire les plus fragiles</p> <p>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</p>
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
Équilibre	4	Solidarité possible suivant les critères de répartition (critères de dépenses)
		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	<b>Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)</b>				
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

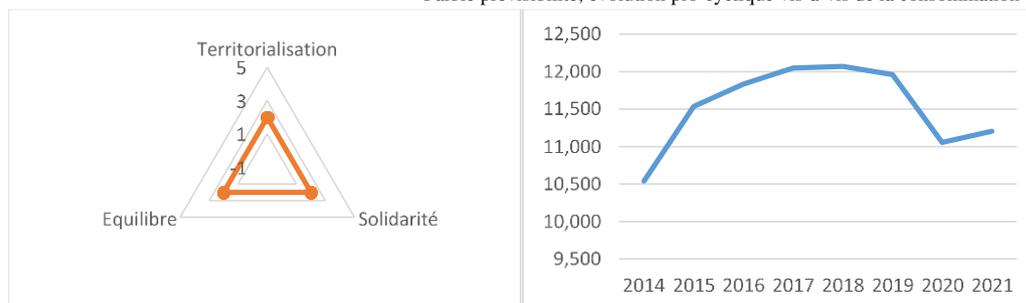
Assiette	Produits pétroliers destinés à être utilisés en tant que carburant : produit repose à 71 % sur le gazole routier et 22 % sur les essences sans plomb consommés par les véhicules. Exonérations nombreuses (4,5 Md€), notamment pour l'aviation commerciale et le transport maritime
Taux national	Variable : taux exprimés depuis 2022 en MWh, de 16,2 €/MWh (gaz de pétrole liquéfiés carburant) à 59,4 €/MWh (gazole) et 76,8 €/MWh (essences). Gel des taux depuis 2018. Taux réduits bénéficiant à des secteurs ou carburants particuliers (coût annuel de 2,2 Md€)
Pouvoir de taux	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 <sup>e</sup> 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 <sup>er</sup> 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 NOTRÉ 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 Modulation régionale limitée (fin de la modulation LRL depuis 2017, majoration régionale Grenelle utilisée par 2 régions, majoration IdFM)
Solidarité	2	Solidarité possible suivant les critères de répartition (critères de dépenses)
Équilibre	2	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

	<b>Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)</b>				
	Communes	EPCI	Syndicats	Départements	Régions
Nom de l'impôt	<b>Taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)</b>				
Nombre de bénéficiaires	4 : commune, EPCI, département, caisse nationale des allocations familiales				
Bénéficiaires hors CT	Oui : CNAF (921 M€)				
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

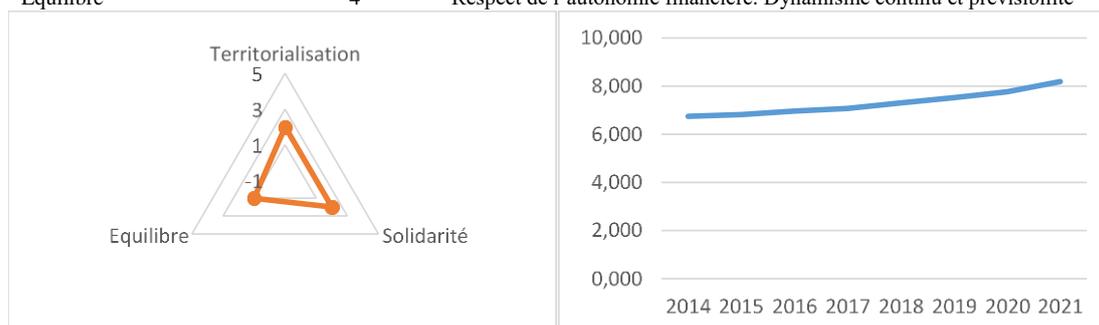
Assiette	Montant des sommes stipulées au profit de l'assureur, dans toutes les conventions d'assurances conclues avec une société ou compagnie d'assurances ou assureur français ou étranger Variable selon le contrat : de 7 % (assurances contre l'incendie relative à des risques agricoles non exonérés) 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	Non
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)
Réformes ou proposition	Tendance 2017-2019 de + 3,1 % par an. Hypothèse rapport Cazeneuve : + 2,6 % en 2022.
Hypothèses d'évolution	

#### 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	<b>Dotation globale de fonctionnement (DGF)</b>				
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

