

**Pôle thématique « Budget, Finances, Fiscalité »**

**Contribution sur les finances des territoires**

***« Pour une réforme des finances locales  
concertée, juste et efficace »***

*François Marc, Sénateur du Finistère*

*Annick Girardin, Députée de Saint-Pierre-et-Miquelon*

Janvier 2011

*Document intégral*



## Sommaire

<b>I.</b>	<b>La nécessaire restauration du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales</b>	<b>9</b>
A.	Rompre avec une pratique tutélaire contraire à l'esprit de la décentralisation	9
B.	Institutionnaliser une concertation équilibrée et permanente entre l'Etat et les collectivités locales	9
<b>II.</b>	<b>Le retour à une évolution concertée et prévisible des concours financiers de l'Etat</b>	<b>9</b>
A.	Rompre avec le désengagement unilatéral de l'Etat des dotations aux collectivités territoriales	10
B.	Définir un nouveau contrat d'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales	10
<b>III.</b>	<b>Un impôt local des entreprises équilibré et efficace qui préserve l'autonomie fiscale des collectivités</b>	<b>11</b>
A.	Corriger une réforme de la TP préjudiciable aux collectivités territoriales et au bilan économique mitigé	11
B.	Limiter le coût de la réforme pour l'Etat et renforcer les recettes des collectivités territoriales	12
<b>IV.</b>	<b>Une imposition locale des ménages plus juste adossée au revenu</b>	<b>13</b>
A.	En finir avec le refus de la droite de s'attaquer aux injustices pesant sur les ménages	13
B.	Réviser les bases et intégrer le revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation	14
<b>V.</b>	<b>Assurer un financement pérenne des investissements locaux, moteurs de croissance</b>	<b>16</b>
A.	Faire face à la raréfaction et au renchérissement de l'offre de crédit bancaire	16
B.	La diversification des sources financements par la création d'une banque publique et le recours mutualisé et encadré au marché financier.	16
<b>VI.</b>	<b>Le renforcement de la solidarité financière territoriale</b>	<b>17</b>
A.	Mettre un terme à l'affaiblissement du rôle péréquateur de l'Etat	17
B.	Intensifier la péréquation par la redistribution nationale et le déploiement de la solidarité financières entre collectivités locales	18
<b>VII.</b>	<b>L'optimisation de la dépense publique locale dans le souci de l'efficacité et de l'égal accès aux services publics</b>	<b>19</b>
A.	Réaliser un audit de l'Acte II de la décentralisation pour clarifier les compétences entre l'Etat et les collectivités locales	20
B.	Favoriser la mutualisation entre les collectivités territoriales	20
C.	Réduire les normes réglementaires applicables aux collectivités territoriales	21



**L**a République décentralisée sort malmenée du quinquennat Sarkozy. La période 2007-2012 restera marquée par la volonté de la Droite d'affaiblir le pouvoir local et de stigmatiser la gestion des territoires, conduisant à une dégradation sans précédent des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Les collectivités locales ont pourtant joué un rôle majeur pour limiter les effets de la crise : contre la **crise sociale**, elles ont assuré les politiques de proximité et les allocations individuelles de solidarité dont elles ont la charge ; contre la **crise économique**, elles ont offert des débouchés essentiels aux entreprises par les achats publics et les dépenses locales d'équipements, qui représentent plus de 70% de l'investissement public total.

En dépit du contexte, les collectivités territoriales ont su maintenir une situation financière relativement saine. Leur besoin de financement devrait atteindre 0,2% de PIB en 2011, contre près de 4,6% pour l'Etat. Leur dette est restée relativement stable au cours du quinquennat, avoisinant les 10% du montant total de la dette publique.

Néanmoins, la crise actuelle nécessite un effort accru pour atteindre l'objectif d'un retour à l'équilibre des comptes publics en 2017, fixé par le candidat socialiste à l'élection présidentielle. Il devra concerner tous les acteurs publics, l'Etat comme les collectivités territoriales, dans le souci du respect scrupuleux de leurs compétences.

**Pour redonner toute son ambition à la République décentralisée, il nous faut donc restaurer la confiance, par une relation apaisée entre l'Etat et les collectivités et se donner les moyens d'une réforme des finances locales concertée, juste et efficace, pour garantir à tous un égal accès aux services publics. Pour pouvoir porter des fruits dans le cadre du quinquennat à venir, cette réforme devra impérativement être engagée dès 2012.**

Ce document détaillé présente les orientations qui doivent présider à la mise en œuvre de la réforme.

## **SYNTHESE**

### **1. METTRE EN PLACE UN DIALOGUE ÉQUILIBRÉ ET PERMANENT ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*L'actuelle Conférence nationale des exécutifs devra disposer d'une **assise législative, assurant sa permanence et sa convocation régulière**. Elle fournira un **état des lieux partagé des politiques décentralisées**. Cette instance aura vocation à permettre de discuter et d'évaluer les orientations en matière d'organisation et de présence des services publics sur les territoires, ainsi que leur mode de financement.*

### **2. ATTRIBUER DES RESSOURCES SÉCURISÉES AUX COLLECTIVITÉS PRÉSERVANT L'AUTONOMIE LOCALE**

***Adopter un contrat pluriannuel d'évolution des dotations de l'Etat aux collectivités locales***

*L'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales sera définie sur la base d'un **contrat pluriannuel, avec pour double objectif**, le maintien de la capacité des collectivités locales à investir et à assurer les services publics locaux, et la nécessaire réduction du déficit budgétaire de l'Etat. En respectant cette programmation, les collectivités locales bénéficieront de la visibilité nécessaire pour établir leur budget.*

***Redonner dynamique et justice à la fiscalité locale***

*⇒ En rééquilibrant l'imposition locale des entreprises et en renforçant sa territorialisation*

*Le coût pharaonique pour l'Etat de la suppression de la TP sera réduit par la **réforme du dégrèvement barémique de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**.*

*Le **lien fiscal entre les entreprises et leur territoire sera renforcé** par une territorialisation accrue de l'impôt économique. Son dynamisme sera assuré par le relèvement des plafonds de la contribution économique territoriale (CET) et de la CVAE, et la suppression du ticket modérateur. **L'autonomie fiscale sera restaurée** pour pallier la diminution de la capacité d'action de l'Etat et la difficulté d'accès au crédit.*

*⇒ En mettant en œuvre une fiscalité plus juste sur les ménages, adossée aux revenus*

*La justice fiscale passe par la **révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et l'intégration d'une part « revenu » dans l'assiette de la taxe d'habitation**, en complément de la part « foncière ».*

### 3. ASSURER UN FINANCEMENT PÉRENNE DES INVESTISSEMENTS LOCAUX, MOTEURS DE CROISSANCE

*Pour pallier à la raréfaction du crédit bancaire, l'Etat doit, à court terme, soutenir la création d'une banque publique de financement des collectivités territoriales ainsi que la renégociation groupée des encours de prêts structurés des collectivités par l'instauration d'un « pôle d'assistance et de transaction ». La création d'une agence de financement des collectivités territoriales doit permettre, sur le long terme et dans un cadre sécurisé, de mutualiser les capacités d'emprunt des collectivités sur les marchés financiers et de diversifier leurs sources de financement.*

### 4. RENFORCER LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE TERRITORIALE

*⇒ En fixant un objectif de réduction des inégalités*

*Une véritable gouvernance de la politique de péréquation passe par la fixation d'un objectif de réduction des inégalités, adopté et évalué périodiquement par le Parlement. La limitation des écarts de ressources de +/-20% par catégorie de collectivités doit être fixée.*

*⇒ Puis en renforçant la redistribution nationale...*

*L'Etat doit retrouver un rôle moteur dans la solidarité avec les territoires. Aujourd'hui, les dotations de péréquation ne représentent que 17% du montant global des concours, c'est trop peu. Dans un esprit de responsabilité face à un contexte budgétaire contraint pour l'Etat, une réallocation interne à la DGF, dans un sens plus solidaire, doit être privilégiée, sans pour autant faire obstacle à un abondement direct de l'Etat.*

*⇒ ...et en déployant la solidarité entre collectivités*

*De nouveaux outils de solidarité financière entre collectivités territoriales ont été créés, qui méritent d'être déployés progressivement et ajustés si nécessaire, et ce dès 2013 : fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales, fonds départemental de péréquation des DMTO et fonds national de péréquation de la CVAE des départements et des régions.*

### 5. OPTIMISER LA DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE GRÂCE À UN AUDIT DE LA DÉCENTRALISATION

*L'objectif d'un retour à l'équilibre des comptes publics implique une optimisation de la dépense, nationale comme locale, dans le sens de l'amélioration du service public. Pour y parvenir, un audit de la décentralisation mise en œuvre depuis 2004 est nécessaire. Il doit permettre de clarifier les compétences entre l'Etat et les collectivités locales en supprimant les doublons.*

*Dans cet esprit, la mutualisation des services et des moyens financiers entre les collectivités locales sera sécurisée et encouragée.*

*Enfin, l'inflation des normes réglementaires et leur coût croissant appellent un effort de simplification, par l'examen approfondi du stock de normes et le renforcement des compétences et des moyens de la Commission consultative d'évaluation des normes.*

\*\*\*

# Rapport détaillé

## **I. La nécessaire restauration du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales**

### **A. Rompre avec une pratique tutélaire contraire à l'esprit de la décentralisation**

**Le simulacre de dialogue instauré ces dernières années entre l'Etat et les collectivités locales n'a pas réussi à masquer** la profonde défiance de la droite à l'égard des territoires.

La multiplication des instances de rencontre<sup>1</sup> n'a pas suffi à donner le change. Imposées et contrôlées par le Président de la République et le Gouvernement, elles n'ont pas permis de nourrir un dialogue ambitieux entre l'Etat et les collectivités territoriales, respectueux des compétences de chacun des acteurs.

C'est dans un tel contexte qu'ont été adoptées la réforme des collectivités territoriales et la suppression de la taxe professionnelle qui constituent aujourd'hui une véritable régression, à la fois démocratique, institutionnelle et territoriale.

### **B. Institutionnaliser une concertation équilibrée et permanente entre l'Etat et les collectivités locales**

Face à ce constat, il est dans l'intérêt commun de l'Etat et des collectivités territoriales de **mettre en œuvre les conditions d'un dialogue institutionnel global efficace.**

Pour cela, **l'actuelle Conférence nationale des exécutifs doit disposer d'une assise législative, assurant sa permanence et sa convocation régulière.**

Aidée par un secrétariat permanent, elle doit être capable de fournir à l'ensemble des parties prenantes, un état des lieux partagé des politiques décentralisées et d'assurer la préparation des réunions ainsi que le suivi de la mise en œuvre des décisions adoptées. C'est dans ce cadre que devront être discutées et évaluées, dans le respect des compétences de chacun des partenaires, les réformes relatives aux finances locales ainsi que les orientations en matière d'organisation et de présence des services publics sur les territoires.

Cette avancée est la seule à même de restaurer la confiance entre l'Etat et les collectivités territoriales. Elle constitue un **préalable indispensable à l'élaboration, dans un contexte apaisé, d'un pacte territoriale** pour la mise en œuvre d'un nouvel acte de la décentralisation.

## **II. Le retour à une évolution concertée et stabilisée des concours financiers de l'Etat**

Depuis 2007, la politique du Gouvernement et de sa majorité, en matière de dotations aux collectivités territoriales, est marquée par le **désengagement et le manque de concertation.**

---

<sup>1</sup> Conférence nationale des finances publiques, Conseil d'orientation des finances publiques, Conférence nationale sur le déficit public, Conférence nationale des exécutifs...

## **A. Rompre avec le désengagement unilatéral de l'Etat des dotations aux collectivités territoriales**

Depuis 2007, les lois de finances et de programmation se sont succédées et ont toutes confirmées le retrait de l'Etat sans concertation, des dotations aux collectivités locales<sup>2</sup>.

Or, l'« enveloppe fermée » des dotations est issue majoritairement de la transformation d'impôts locaux en dotations<sup>3</sup>. Ces dotations, d'un montant total de plus de 50 Mds€, contribuent au financement de dépenses de fonctionnement, d'investissement ainsi qu'à la compensation de transferts de charges. Elles représentent près d'un quart des recettes des collectivités locales<sup>4</sup>, raison pour laquelle celles-ci attachent une importance particulière à leur évolution. A l'inverse, elles équivalent à plus de 17% des recettes totales nettes de l'Etat.

Cette politique qui **prive les collectivités territoriales de toute prévisibilité dans leurs ressources, nuit au dialogue institutionnel et à la nécessité d'une cohérence nationale autour d'objectifs communs** de croissance, de maintien des services publics, de développement économique, comme de réduction des déficits publics.

## **B. Définir un nouveau contrat d'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales**

Dans un contexte de restauration du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'organisation des transferts financiers devra suivre les principes suivants :

### *a) Etablir de manière concertée l'évolution des dotations*

Dans le cadre d'une trajectoire budgétaire pluriannuelle, axée sur la réduction des déficits publics, **l'ajustement budgétaire devra s'appuyer tant sur une hausse des recettes que sur une limitation des dépenses publiques**. Aussi, **l'évolution des dotations devra nécessairement être basée sur la relation contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales**.

---

<sup>2</sup> Loi de finances pour 2008 : suppression du contrat de croissance et solidarité, remplacé par un contrat de stabilité, uniquement indexé sur l'inflation

Loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012 : gel en « volume » des dotations (prise en compte de la seule inflation et non plus de la croissance du PIB)

Loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 : gel en « valeur » des dotations (suppression de la prise en compte de l'inflation)

Loi de finances pour 2012 : réduction imposée de 200 M€ des dotations dans le cadre du premier plan de rigueur.  
<sup>3</sup> ex : La Dotation Globale de Fonctionnement a été créée en 1979 en remplacement du versement représentatif de la taxe sur salaires, lui-même substitué aux ressources de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, supprimée en 1968

<sup>4</sup> Elles représentent la moitié des recettes des collectivités, si l'on tient compte de l'ensemble des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales d'un montant total de plus de 100 Mds€ en 2012.

b) Respecter la programmation pluriannuelle pour assurer une prévisibilité aux collectivités locales

L'évolution des dotations, organisée de manière pluriannuelle et sécurisée dans le temps permettra de **donner la visibilité nécessaire aux collectivités locales pour l'établissement de leur budget.**

**III. Un impôt local des entreprises équilibré et efficace qui préserve l'autonomie fiscale des collectivités**

**A. Corriger une réforme de la TP préjudiciable aux collectivités territoriales et au bilan économique mitigé**

La réforme de la taxe professionnelle mise en œuvre par la loi de finances pour 2010, est critiquable à plusieurs titres :

- une **réforme mal venue et coûteuse**. Elle est coûteuse puisqu'elle aggrave le déficit de l'Etat d'au moins 4,7 Mds€<sup>5</sup> chaque année, à compter de 2012. Elle est mal venue puisqu'elle intervient en décembre 2009, au terme d'une année qui aura vu le déficit de l'Etat se creuser de plus de 50 milliards d'euros supplémentaires, par la mise en œuvre du plan de relance et le jeu des amortisseurs sociaux en pleine crise économique et sociale.
- une **réforme recentralisatrice**, puisqu'elle réduit fortement l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, notamment celle des régions et des départements, qui ne disposent d'aucune liberté de vote sur les principales nouvelles recettes qui leur ont été attribuées. **L'autonomie fiscale du bloc communal a diminué de 48% à 41% après la réforme, celle des départements de 35% à 16% et celle des régions de 30% à 11%<sup>6</sup>.**
- une **réforme déséquilibrée** puisqu'elle diminue fortement le poids de la fiscalité locale pesant sur les entreprises, au détriment de celle des ménages, dont la charge fiscale risque de se trouver mécaniquement accrue.
- une **réforme inefficace puisqu'elle n'a atteint aucun des objectifs fixés par le Gouvernement**, à savoir relancer l'investissement, renouer avec la création d'emploi et restaurer l'attractivité des territoires. Malgré le gain pour les entreprises de taille intermédiaire, la faiblesse du nouvel impôt économique local conduit à rendre la réforme contreproductive, en **réduisant l'incitation à accueillir de nouveaux établissements, notamment industriels, sur les territoires.**

<sup>5</sup> Rapport d'information sur les prélèvements obligatoires 2007-2012 n°64 – Nicole Bricq, Rapporteuse générale de la Commission des finances - Sénat

<sup>6</sup> Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidée par Gilles Carrez et Michel Thénault – Mai 2010.

## **B. Limiter le coût de la réforme pour l'Etat et renforcer les recettes des collectivités territoriales**

Deux ans après l'entrée en application de la réforme de la taxe professionnelle, les collectivités territoriales souffrent encore d'une **instabilité financière et juridique persistante**. Dans ce contexte, il est primordial de leur assurer la **prévisibilité nécessaire à la mise en œuvre de leurs projets**. A cet égard, le choix de l'assiette du nouvel impôt économique local, la valeur ajoutée, ne semble pas devoir être remis en cause. Il constitue selon le Conseil des prélèvements obligatoires<sup>7</sup> un « *bon compromis entre l'objectif de stabilité des recettes et l'objectif de minimisation des effets distorsifs de la taxation des facteurs de production* ».

Toutefois, **divers aménagements de la réforme devront être mis en œuvre**, à l'issue d'un **bilan économique et financier sérieux**.

### a) Limiter le coût pour l'Etat par l'atténuation du dispositif de dégrèvement barémique

Si les entreprises versent aux collectivités locales une Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au taux de 1,5%, elles bénéficient in fine d'un dégrèvement barémique, qui rend l'impôt économique progressif en fonction de leur chiffre d'affaires. Aussi, le taux effectif évolue progressivement de 0% pour les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 500 000€ à 1,5% pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 50 M€. Ce dégrèvement, qui devra être atténué, a coûté **4,1 milliards d'euros au budget de l'Etat en 2010**.

### b) Renforcer les recettes des collectivités territoriales

#### ▪ *Relever le plafond de la CET et de la CVAE*

La réforme de 2010 a donné lieu au renforcement du « *bouclier économique local* » au bénéfice des entreprises, puisque le **plafonnement de la contribution économique territoriale a été abaissé à 3% de la valeur ajoutée contre 3,5% auparavant**. Ce plafonnement, estimé à 730 M€, profite pour 83% aux grandes entreprises. Aussi, il est **envisageable de relever le plafond de 3%**. Cette hausse pourra **s'accompagner du relèvement du plafond de 1,5% de la valeur ajoutée applicable à la CVAE**, afin de ne pas peser exclusivement sur les entreprises disposant de fortes immobilisations foncières.

#### ▪ *Supprimer le ticket modérateur à la charge des collectivités territoriales à compter de 2013.*

Le ticket modérateur avait été critiqué lors de son instauration dans la loi de finances pour 2010. Il pourrait être envisagé de le supprimer à compter de 2013. Cette participation au plafonnement de la contribution économique territoriale vise en effet à **stigmatiser la politique fiscale des collectivités, sans contribuer à une plus grande responsabilisation des élus locaux**.

#### • *Rendre dynamique l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux*

La réforme de la taxe professionnelle a donné lieu à la création d'une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, afin d'appréhender les gains réalisés dans les secteurs de la

---

<sup>7</sup> Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires - La fiscalité locale - mai 2010

communication, du transport et de l'énergie. Certaines de ces impositions présentent un faible dynamisme de leur assiette pesant à terme sur l'évolution de la recette fiscale. En conséquence, pour ces composantes, une **évolution forfaitaire des tarifs, dans la loi, doit être envisagée**.

De même, il est nécessaire d'**actualiser l'assiette de l'imposition** afin de prendre en compte les réseaux déjà développés et ceux en voie de développement (*ex : fibre optique*) sans toutefois nuire à leur montée en puissance.

#### c) Renforcer le lien fiscal entre l'entreprise et le territoire

Le principe de la **territorialisation de la CVAE**, souhaitée par les élus locaux et adoptée en 2010, permet de répartir entre les collectivités territoriales, le produit de l'impôt en fonction des effectifs salariés (*pour deux tiers*) et des valeurs locatives des immobilisations foncières de l'entreprise (*pour un tiers*). Pour compenser les externalités négatives engendrées par l'installation de certaines industries (nuisances environnementales, etc.), **les territoires industriels bénéficient actuellement d'une pondération par deux de ces critères**. Toutefois, ces territoires semblent **continuer de souffrir d'une diminution de leurs recettes fiscales**, les privant de toute incitation à accueillir de telles entreprises. Pour pallier ce risque, la **pondération des critères de territorialisation pourrait, après bilan, être renforcée afin d'assurer un retour effectif de la ressource, notamment vers les territoires industriels**.

#### d) Restaurer l'autonomie fiscale des collectivités

**La diminution de la capacité d'action de l'Etat conjuguée aux difficultés d'accès au crédit impose de restaurer les marges de manœuvres fiscales des collectivités territoriales**. A ce titre, l'échelon intercommunal, en phase de rationalisation, est un acteur majeur pour l'avenir, qu'il est utile de renforcer pour lui apporter les moyens nécessaires au développement de ses politiques.

La réforme de l'impôt économique local devra nécessairement s'apprécier dans le contexte d'une **réforme globale de la fiscalité pesant sur les entreprises**, notamment de l'impôt sur les sociétés, afin de **parvenir à un système fiscal équilibré et efficace**.

## IV. Une imposition locale des ménages plus juste adossée au revenu

### A. En finir avec le refus de la droite de s'attaquer aux injustices pesant sur les ménages

Durant ce quinquennat, la droite a constamment refusé de s'attaquer aux injustices flagrantes dont pâtit la fiscalité locale des ménages.

Tout le monde s'accorde à reconnaître que les impôts locaux sont des impôts injustes, du fait de l'**obsolescence et de l'iniquité des valeurs locatives sur lesquels ils sont assis**. La dernière révision de ces bases date de 1961 pour le foncier non bâti et de 1970 pour le foncier bâti et la taxe d'habitation. Des actualisations sont intervenues en 1970 pour le non bâti et 1980 pour l'ensemble des propriétés. Depuis lors, seuls des coefficients nationaux annuels de revalorisation forfaitaire, sont appliqués annuellement.

Le Conseil des prélèvements obligatoires<sup>8</sup> confirme ce constat d'une fiscalité locale particulièrement injuste, en soulignant que la taxe d'habitation n'est que partiellement progressive par rapport au revenu et demeure encore dégressive pour les plus hauts revenus. Un constat identique est établi pour les taxes foncières<sup>9</sup>.

Ce qui doit être noté, c'est que cette **procédure de révision n'est à ce jour pas prévue pour les locaux d'habitation**. Seuls les locaux professionnels bénéficient de cette mesure adoptée en 2010 et applicable normalement en 2014, à l'issue des prochaines élections municipales et territoriales<sup>10</sup>.

## **B. Réviser les bases et intégrer le revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation**

Les gouvernements de Gauche ont déjà fait la preuve de leur capacité à instaurer plus de justice dans le système fiscal local, comme le rappelle le Conseil des prélèvements obligatoires<sup>11</sup>. Il convient aujourd'hui de faire preuve de la même volonté réformatrice pour garantir à tous, un impôt équitable, par l'action conjuguée d'une révision des valeurs locatives et d'une meilleure prise en compte du revenu.

### **a) Réviser les valeurs locatives des locaux d'habitation**

Réalisée sur la base de l'état du marché locatif, cette procédure devra, de manière pluriannuelle, associer les représentants des collectivités territoriales, des contribuables et de l'administration fiscale.

Cette révision a déjà été engagée sur la base de la loi du 30 juillet 1990. Entreprise entre 1990 et 1992, elle a été définitivement ajournée en 1993, en raison, non des difficultés techniques de mise en œuvre, mais à cause des transferts de charges et de recettes fiscales qu'elle occasionne inévitablement. Mieux expliquées et mieux anticipées, ces conséquences ne doivent plus aujourd'hui remettre en cause l'aboutissement de la réforme.

Les **transferts de recettes entre collectivités territoriales doivent être relativisés** puisque dorénavant les impôts ménages sont largement perçus au niveau du bloc communal (*de*

---

<sup>8</sup> Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires intitulé : « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs ». Mai 2011

<sup>9</sup> L'absence de revalorisation générale des bases « entraîne des transferts de charges implicites régressifs entre contribuables d'une même collectivité ». Ces taxes sont « continuellement régressives par rapport au revenu et atteignent parfois des montants élevés par rapport aux capacités contributives des ménages ».

<sup>10</sup> La loi de finances rectificative pour 2010 n°4 a prévu la révision des valeurs locatives **des seuls locaux professionnels**. Après une période d'expérimentation en 2011, la révision doit être généralisée à l'ensemble du territoire en 2012 et 2013, pour être applicable en 2014.

<sup>11</sup> Selon le CPO, « le changement le plus important allant dans le sens d'une progressivité accrue de la TH est intervenu en 2000 » grâce aux mesures portées par le gouvernement de Gauche de l'époque. « C'est cette réforme qui (...) a concernés le plus » les ménages les plus pauvres (situés dans les deux premiers déciles, et particulièrement ceux du premier)<sup>11</sup>. Depuis cette date, la TH ne peut dépasser un montant proportionnel au revenu des ménages, diminués de certains abattements.

*manière exclusive pour la taxe d'habitation*). Au niveau national, les transferts de recettes pourront être appréhendés via l'application de **mécanismes de péréquation efficaces**.<sup>12</sup>

Les **transferts de charges entre contribuables** sont une conséquence naturelle de la réforme qui doit viser une répartition plus équitable de l'impôt local. Toutefois afin de limiter les oppositions inévitables, qui ont déjà nui aux tentatives de réformes précédentes, il peut être envisagé :

- de prévoir une **réforme à niveau constant de prélèvements obligatoires afin d'empêcher toute hausse de la pression fiscale globale pour les ménages, tout en permettant sa répartition plus équitable.**
- de prévoir un **lissage progressif sur plusieurs années des effets engendrés par la révision des bases.**

#### b) Renforcer la prise en compte du revenu dans la taxe d'habitation

Pour parvenir à cet objectif, plusieurs options sont envisageables :

- **Substituer à l'impôt local assis sur le foncier, un impôt local sur le revenu.**

La création d'un impôt local sur le revenu a été initiée par la loi du 30 juillet 1990 puis finalement ajournée, en raison des vives inquiétudes que ce projet avait soulevées<sup>13</sup>. Dans le cadre d'une réforme globale des impôts sur le revenu (*fusion ou rapprochement entre l'IR et la CSG*), il peut être envisagé sur la base d'une assiette large, la création d'un impôt local sur le revenu, ou l'affectation de centimes additionnels aux collectivités territoriales.

- **Intégrer une part « revenu » dans l'assiette de la taxe d'habitation, en complément de la part « foncière »**

L'hypothèse, moins radicale, d'intégration d'une part « revenu » en sus de la part « foncière » au sein de la taxe d'habitation, permettrait d'accroître la progressivité de la taxe d'habitation, en fonction des capacités contributives des contribuables locaux. L'effet redistributif serait fonction de l'importance donnée à la part « revenu » au sein de l'assiette fiscale.

- **Renforcer le plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu.**

Mis en place en 2000, le plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu, tend à voir ses effets s'atténuer à mesure de l'évolution des taux d'imposition depuis son instauration. En conséquence, son impact demeure limité pour les foyers les plus pauvres, justifiant ainsi **soit une baisse du plafond, soit une actualisation des taux d'imposition pris en compte pour le calcul du dégrèvement**. Ces mesures conduiraient néanmoins à renforcer la place de l'Etat dans l'imposition locale en augmentant les compensations versées en contrepartie aux collectivités locales bénéficiaires de la taxe d'habitation.

---

<sup>12</sup> Le nouveau Fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales (FPIC), en application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, est organisé pour son prélèvement, sur la base du potentiel financier agrégé des ensembles intercommunaux. En conséquence, ce critère de richesse tient compte des bases des impôts fonciers locaux.

<sup>13</sup> Augmentation du nombre des contribuables locaux, transferts de charges entre contribuables et transfert de recettes entre collectivités, recette plus fluctuante qu'un impôt doté d'une assiette foncière

**Dans ces conditions, la deuxième option (intégration d'une part « revenu » dans l'assiette de la TH) semble devoir être privilégiée.**

**V. Assurer un financement pérenne des investissements locaux, moteurs de croissance**

**A. Faire face à la raréfaction et au renchérissement de l'offre de crédit bancaire**

Les collectivités locales **contribuent en moyenne à plus de 70% de l'investissement public civil en France**, qu'elles financent notamment au moyen de l'emprunt bancaire, en complément de leur épargne brute et de leurs recettes d'investissement. Aussi, ce sont 16 Mds€ qu'elles ont été empruntés auprès des établissements de crédits en 2010.

Depuis la libéralisation de leur droit d'emprunter en 1982, l'accès au crédit a été nettement facilité et les offres de prêt et de produits financiers sont devenues plus attractives mais également plus complexes, comme le démontrent aujourd'hui les emprunts toxiques, dont la charge financière fait peser un risque lourd sur de trop nombreuses collectivités.

Aujourd'hui la crise financière, puis celle des dettes souveraines, la mise en œuvre des nouvelles règles prudentielles dites de « Bâle III » et la disparition du principal acteur bancaire, DEXMA<sup>14</sup>, conduisent à la raréfaction et au renchérissement de l'offre de crédit, ouvrant la voie à un possible crédit crunch si aucune solution n'était trouvée.

En conséquence, **la puissance publique doit être mobilisée pour apporter une réponse satisfaisante aux difficultés de financement et permettre aux collectivités locales de maintenir de manière pérenne leur capacité et leur niveau d'investissement, essentiel au dynamisme de la croissance.**

**B. La diversification des sources financements par la création d'une banque publique et le recours mutualisé et encadré au marché financier.**

La volonté de sécurisation des investissements locaux doit trouver une réponse dans la diversification des sources de financement:

A court terme, le problème des prêts structurés devra être résolu par **l'instauration d'un « pôle d'assistance et de transaction »**, auquel pourront faire appel les collectivités locales pour renégocier de façon groupée, les encours de prêts actuels, comme le préconise la récente commission d'enquête parlementaire constituée à l'Assemblée nationale et présidée par notre collègue Député de Seine-Saint-Denis, Claude Bartolone<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Filiale de prêt aux collectivités territoriales de la banque DEXIA

<sup>15</sup> Rapport du Député Jean-Pierre Gorges au nom de la commission d'enquête parlementaire sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux, remis le 6 décembre 2011.

L'Etat devra par ailleurs **encourager l'émergence d'une banque publique de financement des collectivités territoriales**, autour du projet de la Caisse des dépôts et consignation et la Banque postale, afin qu'elle puisse au plus vite engager une activité de prêt aux collectivités locales.

Enfin, en complément de l'offre bancaire, une **mesure législative devra permettre la création d'une Agence de financement des collectivités territoriales**, pour offrir la possibilité à ses membres de **mutualiser leurs capacités d'emprunt**. Les modalités de fonctionnement de cette Agence, ainsi que le type de produits financiers qu'elle sera en mesure de proposer, seront précisément encadrés afin de ne pas conduire aux dérives actuelles de la dérégulation financière que nous dénonçons vivement.

## **VI. Le renforcement de la solidarité financière territoriale**

Les choix budgétaires du gouvernement ont eu pour conséquence directe pour les collectivités territoriales, **l'atténuation des efforts de l'Etat en matière de péréquation verticale. Il est indispensable de pallier à cette insuffisance par une action conjuguée portant à la fois sur la redistribution nationale et le déploiement de la solidarité entre collectivités locales.**

### **A. Mettre un terme à l'affaiblissement du rôle péréquateur de l'Etat**

**L'inégalité d'accès aux services publics est une réalité et une injustice quotidienne subies par nombre de nos concitoyens.** Les élus locaux, et en première ligne, les maires, agissent pour tenter de résorber la fracture territoriale. Sans ressource fiscale ou financière d'un niveau satisfaisant, la tâche s'avère bien souvent difficile. Le Conseil des prélèvements obligatoires a confirmé ce constat d'inégalités de richesse<sup>16</sup>, **d'autant plus inacceptables qu'elles se cumulent, le plus souvent, aux inégalités sociales.** Certaines communes doivent faire face à des charges lourdes, en réponse aux besoins plus importants émanant d'une population aux revenus faibles.

Le gel des dotations a conduit l'Etat à se désengager de son rôle de garant de l'égal accès aux services publics sur les territoires en abandonnant la responsabilité de la solidarité financière aux seules collectivités territoriales. En conséquence, **l'insuffisance du montant des dotations de péréquation est plus que jamais d'actualité, puisqu'elles ne représentent en 2011 que 17,3% du montant total de la DGF, soit 7,07 Mds€ sur un montant total de 41,4 Mds€ (15,10% de la DGF en 2007 correspondant à 5,9 Mds€).**

En outre, le rapport annuel 2010 de l'Observatoire des finances locales note une **diminution de leur efficacité péréquatrice du fait d'un « certain recul du pouvoir de péréquation de l'ensemble des dotations ces dernières années ».**

---

<sup>16</sup> « En 2007, le potentiel fiscal par habitant varie, en France métropolitaine, du simple au double entre régions, du simple au quadruple entre départements. L'écart entre la première commune métropolitaine au potentiel fiscal non nul et celle au plus fort potentiel fiscal est environ de un à mille. » Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité locale - mai 2010.

## **B. Intensifier la péréquation par la redistribution nationale et le déploiement de la solidarité financières entre collectivités locales**

Face aux disparités territoriales, il est nécessaire de proposer une **nouvelle voie pour une réduction ambitieuse des inégalités de richesses et de charges**. Cette nouvelle approche doit satisfaire à trois exigences, propres à donner une application concrète au principe de péréquation reconnu par la Constitution :

### **a) Etablir une gouvernance de la politique de péréquation par la fixation d'un objectif de réduction des inégalités, adopté et évalué périodiquement par le Parlement**

Appuyées sur sept dotations de péréquation et un nombre croissant de mécanisme de péréquation entre collectivités territoriales, la politique de péréquation souffre aujourd'hui d'un **manque de visibilité et d'efficacité**, faute d'ambitions précisément définies.

Aussi, à la lumière d'exemples étrangers comme l'Allemagne ou le Japon, un **objectif de réduction des inégalités doit être déterminé par le Parlement, avec la fixation d'un plancher et d'un plafond de ressources, permettant de limiter les écarts de ressources entre les collectivités à +/- 20%**.

**Cet objectif, accompagné d'outils de mesure pertinents, sera évalué périodiquement**, à l'occasion de la discussion des projets de loi de programmation des finances publiques ou de lois de finances initiales.

Cette mesure permettra à la politique de péréquation d'acquérir davantage de visibilité dans le débat public, notamment parlementaire, et de lisibilité pour chaque élu local.

### **b) Redonner à l'Etat un rôle moteur dans la mise en œuvre d'une redistribution nationale lisible et efficace**

**La péréquation doit faire l'objet d'un effort partagé entre l'Etat et les collectivités territoriales**. Il importe donc que l'Etat assume à nouveau, un rôle moteur dans la réduction des inégalités territoriales, à travers deux axes majeurs : plus de lisibilité et plus d'efficacité.

- **Un effort de lisibilité** doit être réalisé sur les dotations de péréquation et les critères utilisés, afin de **recentrer leurs actions sur les collectivités les plus pauvres et éviter l'effet de dispersion**.
- **L'efficacité des dotations** de péréquation repose principalement sur **l'évolution dynamique de leur montant**. Leur augmentation doit provenir à la fois d'un **redéploiement interne à la Dotation Globale de fonctionnement, dans un sens plus solidaire (réaffectation de ses composantes « compensations » et « garantie ») et d'un versement du budget général, selon des modalités définies de manière concertée entre l'Etat et les collectivités territoriales**.

### **c) Déployer une véritable solidarité financière entre collectivités territoriales**

En complément d'un renforcement de la péréquation verticale, il est nécessaire de développer la solidarité financière entre les collectivités territoriales elles-mêmes.

En 2011 a été mis en place un fonds de péréquation des DMTO. En 2012, entrent en application le Fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales (FPIC), ainsi que le nouveau Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF). Enfin en 2013, les fonds régionaux et départementaux de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) trouveront normalement à s'appliquer.

**Ces nouveaux dispositifs de solidarité auront au plus vite à faire la preuve de leur efficacité à réduire les inégalités, afin de recueillir l'assentiment le plus large des collectivités locales.** Les critères pris en compte devront être parfaitement lisibles et refléter l'état des ressources et des charges pesant sur les collectivités.

Aussi, **la discussion du projet de loi de finances pour 2013 sera l'occasion d'un premier bilan de l'application du FPIC**, sur la base d'un rapport du Gouvernement dont la remise est prévue avant le 1<sup>er</sup> octobre 2012. **La prochaine période budgétaire fournira donc le temps utile aux ajustements nécessaires de l'ensemble des fonds de péréquation, pour que chaque territoire puisse entrevoir une perspective de réponse améliorée au besoin de financement de ses charges.**

## **VII. L'optimisation de la dépense publique locale dans le souci de l'efficacité et de l'égal accès aux services publics**

Depuis 2007, le Gouvernement n'a eu de cesse de stigmatiser l'action des élus locaux et la dépense publique locale. Il a ainsi été proposé d'introduire une norme d'évolution des dépenses publiques locales ou encore de moduler le montant des dotations selon des critères de bonne gestion<sup>17</sup>, au mépris du principe de libre administration des collectivités territoriales, pourtant constitutionnellement protégé.

Les dépenses des collectivités territoriales, qui représentent aujourd'hui 21% des dépenses publiques<sup>18</sup>, ont globalement évolué sur 25 ans (1983-2008) à un **rythme plus élevé que le PIB**. Toutefois « **60% de cette hausse est liées aux transferts de compétences intervenus lors des vagues successives de décentralisation** ». Seulement « **40% de la hausse s'est effectuée à champ constant, soit un peu moins d'un point de PIB. Cette hausse (...) s'est produite essentiellement entre 1983 et 1994** »<sup>19</sup>.

La nécessité de revenir à l'équilibre des comptes publics implique inévitablement plus de régulation de la dépense publique, nationale comme locale, comme l'a rappelé récemment le Premier Président de la Cour des comptes<sup>20</sup>.

Mais loin d'une réduction aveugle, **il est nécessaire de s'interroger sur les moyens d'optimiser la dépense publique locale, dans le souci tant du maintien de**

<sup>17</sup> Cette dernière proposition a été faite par le Président de la République, à l'occasion de la deuxième conférence sur les déficits publics du 20 mai 2010.

<sup>18</sup> La part de l'Etat dans les dépenses publiques représente environ 28%, tandis que celle de la sécurité sociale avoisine les 46%.

<sup>19</sup> Extraits du rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, présidée par MM. Carrez et Thénault – Mai 2010 – Deuxième conférence sur les déficits publics

<sup>20</sup> Audience solennelle de rentrée du 5 janvier 2012 : « *les mesures de redressement de nos comptes doivent porter à la fois sur les recettes et les dépenses, davantage sur les dépenses que sur les recettes* ». A ce titre, « *l'effort doit aussi pleinement concerner les collectivités locales, leur part dans la dépense publique est de 21%* ».

**l'investissement et du service public dans les territoires, que de la réduction des déficits publics.**

**A. Réaliser un audit de l'Acte II de la décentralisation pour clarifier les compétences entre l'Etat et les collectivités locales**

*a) Supprimer les doublons entre l'Etat et les collectivités territoriales*

60% de l'évolution de la dépense publique locale est le résultat des transferts des compétences aux collectivités territoriales. Malgré cet état de fait, l'Etat n'a pas pleinement tiré les conséquences de la décentralisation, en maintenant des services dans certains domaines de compétences transférées, ce qui conduit aujourd'hui à **constater des doublons coûteux et souvent contre-productifs.**

Tel est le cas par exemple, si l'on en croit la Cour des comptes<sup>21</sup>, dans le domaine de la **formation des travailleurs sociaux ou la formation professionnelle tout au long de la vie**, pour lesquelles les responsabilités restent entremêlées entre l'Etat et les régions.

Aussi, **un audit de l'Acte II de la décentralisation** devra être effectué, pour clarifier les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales et mettre un terme aux enchevêtrements inutiles.

*b) Favoriser la coordination dans le champ des compétences partagées*

Pour les domaines de compétences, qui resteraient volontairement partagés entre l'Etat et les collectivités territoriales, il est indispensable de **favoriser la coordination de ces interventions croisées ou complémentaires**, en permettant l'échange d'information et en créant les outils de gestion adaptés afin de permettre une interopérabilité optimale.

**B. Favoriser la mutualisation entre les collectivités territoriales**

Longtemps sujet à l'insécurité juridique, notamment au regard du droit communautaire, la **mutualisation des moyens et des services entre les collectivités, semblent aujourd'hui en voie de développement**, en réponse à la raréfaction de leurs ressources financières. **Ces possibilités doivent être sécurisées et encouragées.**

Ce phénomène déjà existant au niveau du bloc communal par des opérations de mutualisation entre la ville centre et l'intercommunalité, est appelé à prendre une ampleur nouvelle avec l'achèvement de la carte intercommunale<sup>22</sup>.

En complément du regroupement des moyens humains et techniques, la **mutualisation des moyens financiers** devra également être encouragée.

---

<sup>21</sup> Rapport de la Cour des comptes sur « La conduite par l'Etat de la décentralisation » octobre 2009

<sup>22</sup> Depuis la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, le Président de l'établissement public de coopération intercommunale doit dorénavant établir, à chaque renouvellement général, un schéma de mutualisation entre les services de l'EPCI et ceux de la commune centre.

### C. Réduire les normes réglementaires applicables aux collectivités territoriales

L'inflation des normes réglementaires ainsi que leur coût croissant pour les collectivités territoriales appellent un **effort de simplification indispensable pour cesser d'entraver l'activité des collectivités territoriales.**

Créée en 2008, la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) a évalué, de septembre 2008 à fin 2009, le coût des normes à plus d'un milliard d'euros en année pleine pour une économie estimée à seulement 365 M€. Le bilan 2010 aboutit au même constat, pour un coût estimé 577 M€ pour les collectivités locales.

Aussi, le moratoire sur les normes réglementaires, mis en œuvre par deux circulaires du Premier ministre du 6 juillet 2010 et du 17 février 2011, se révèle peu efficace à réduire le poids financier des normes.

#### a) Renforcer la Gouvernance de la norme

Actuellement, la CCEN est compétente pour examiner les mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire ainsi que les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales.

Trop souvent, cette concertation **n'intervient qu'au moment de la rédaction de la norme et non en amont, à l'occasion de la création de son fait générateur, notamment lorsque celui-ci est législatif.**

De même, malgré leur coût important pour les collectivités locales, les **normes adoptées par les instances de normalisation (normes AFNOR, ISO) et les fédérations sportives échappent aujourd'hui au contrôle de la commission.**

**En conséquence, la concertation au sein de la CCEN doit être renforcée, par l'extension de son champ de compétences aux projets et aux propositions de loi, ainsi qu'aux normes réglementaires d'application volontaire, impactant financièrement les collectivités territoriales.**

Les moyens d'examen mis à la disposition de la CCEN doivent également être renforcés, afin de **rendre automatique la possibilité pour les collectivités locales de produire un contre-rapport**, à celui remis par l'administration, et de solliciter l'appui d'experts. Enfin, le **recours à la procédure d'urgence doit être limité** à des circonstances exceptionnelles, précisément définies.

#### b) Evaluer le stock de normes réglementaires

L'action sur le flux des normes réglementaires ne permettra pas à lui seul de desserrer l'étau financier qui pèse sur les budgets locaux. Aussi, **le stock de normes existant doit faire l'objet d'un examen approfondi, afin que les textes en vigueur puissent, le cas échéant être supprimés ou adaptés.**

Les règles relatives à l'accessibilité et à la sécurité des bâtiments, à l'urbanisme, l'environnement, et l'enfance devront faire l'objet d'un examen prioritaire.

c) Instauration d'un fonds de soutien à l'application des normes pour aider financièrement les collectivités territoriales les plus pauvres à les mettre en œuvre

**Sur le fondement du principe « prescripteur payeur »,** un accompagnement financier peut être mis en place pour aider **les collectivités territoriales à appliquer les normes imposées** par l'Etat, afin de garantir l'égal accès au service public sur l'ensemble du territoire.

---