



# **Les collectivités locales à l'épreuve du tournant néolibéral de l'Etat**

*Michel Cabannes*

février 20

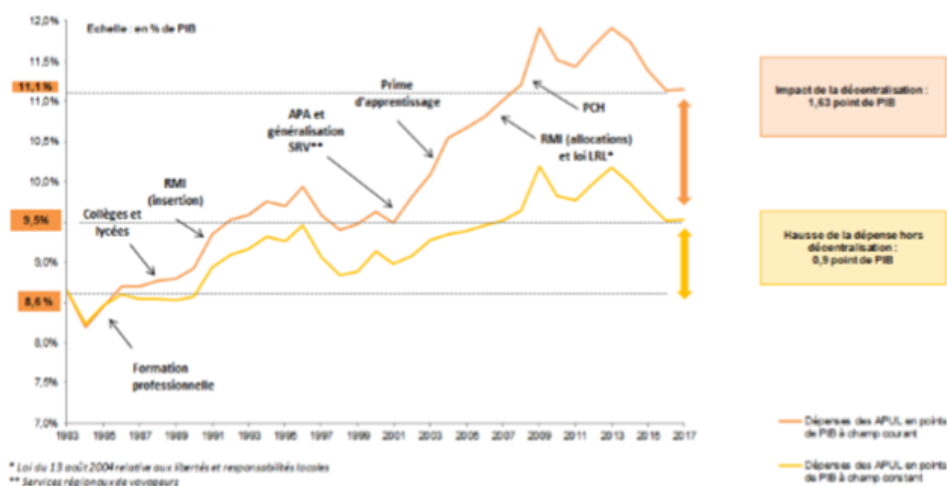
[www.atterres.org](http://www.atterres.org)



Pendant les 25 premières années de la décentralisation, les collectivités locales ont globalement maintenu un équilibre entre leurs recettes et leurs dépenses et un faible niveau d'endettement. À cet égard, contrairement à l'Etat, elles ont été de bons élèves de Maastricht et de l'orthodoxie macroéconomique. Mais, elles ont également augmenté sensiblement la masse de leurs budgets. De 1983 à 2009, la part dans le PIB des dépenses des administrations publiques locales (APUL) a progressé de 3,4 pts (de 8,6 % à 12 % à champ courant), dont environ la moitié du fait de la décentralisation et la moitié du fait des choix de gestion des élus locaux. Elles ont donc été de mauvais élèves du néolibéralisme en ce qui concerne le partage entre le public et le privé, prenant la direction opposée au projet néolibéral de réduction des budgets publics.

Depuis la crise de 2008-2009, les gouvernements successifs ont voulu faire rentrer les collectivités dans le rang néolibéral en inversant la courbe de l'évolution de la part des dépenses publiques locales dans le PIB. Pour y parvenir, ils ont d'une part introduit l'austérité dans les relations Etat - collectivités locales, en réduisant les concours financiers de l'Etat et en instituant des normes pour les dépenses locales, ce qui a provoqué rapidement le tournant de l'austérité dans la gestion locale (1). Ils ont d'autre part procédé à des réformes de la fiscalité qui ont réduit l'autonomie fiscale et la croissance future des ressources des collectivités locales, cette recentralisation des recettes étant au service d'un objectif néolibéral (2).

Évolution du ratio dépenses APUL/PIB à champ de compétence courant et constant (1983-2017)



Source : Projet de loi de finance 2019, Annexe jaune, Transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales

\* \* \*



## **1. L'austérité dans les relations de l'État avec les collectivités locales**

Les objectifs de l'Etat pour la gestion locale sont apparus dans les lois de programmation des finances publiques (LPFP) dès 2009. Les moyens utilisés ont été les concours de l'État et les normes de croissance des budgets des administrations publiques locales (APUL).

### **1.1. Les objectifs restrictifs de l'État pour la gestion publique locale**

Les LPFP depuis 2009 incluent la baisse de la part des dépenses publiques locales dans le PIB, la diminution de la part des recettes publiques locales et le relèvement du solde financier public local.

Sous la présidence Sarkozy, la LPFP 2011-2014 (2010) prévoyait, en % du PIB, une baisse des dépenses des administrations publiques locales (APUL) (-0,8 point, de 12 % à 11,2 % du PIB), une baisse des recettes locales et un relèvement du solde financier.

Sous la présidence Hollande, la LPFP 2014-2019 (2014) prévoyait en % du PIB une baisse des dépenses publiques locales (-0,5 point, de 11,9 % à 11,4 %), une baisse égale des recettes locales, donc la stabilité du solde financier.

Sous la présidence Macron, la LPFP 2018-2022 (2018) inclut une forte réduction des dépenses locales de 2017 à 2022 (-1,1 point, de 11,1 % à 10,0 % PIB), une réduction modérée des recettes locales (-0,3 point, de 11,2 % à 10,8 % PIB), un relèvement des soldes financiers (+0,6 point, de 0,1 % à 0,7 % PIB) et une baisse de la dette (-3,2 points, de 8,6 % à 5,4 % PIB). Elle prévoit pour les dépenses locales en volume (hors crédit d'impôt et transferts internes) une stagnation en 2018 et 2019 et une baisse annuelle en 2020, en 2021 et en 2022.

Au total, le pouvoir central cherche à réduire la part des dépenses publiques locales de 2 points de PIB en 13 ans (de 12 % à 10 % du PIB de 2009 à 2022). Or, au cours des 25 premières années de la décentralisation, la part des dépenses publiques locales à périmètre constant avait augmenté d'environ 1,7 point (de 8,6 % à 10,3 %). L'Etat veut donc obtenir une compression des budgets publics locaux depuis 2009 qui efface leur expansion relative précédente.

### **1.2. Les restrictions dans les concours de l'Etat au secteur public local**

Aux prises avec les difficultés des finances de l'Etat et les normes européennes de finances publiques, les gouvernements ont restreint les concours financiers aux collectivités locales. L'austérité est apparue sous la présidence Sarkozy, s'est intensifiée sous la présidence Hollande, avant d'être plus modérée sous la présidence Macron.

Sous la présidence Sarkozy, on a procédé à la désindexation de l'enveloppe normée des concours de l'Etat (2008-2013) qui était indexée depuis la fin des années 1990 à la fois sur le taux d'inflation prévisionnelle et sur une fraction du taux de croissance du PIB. La désindexation s'est opérée en deux temps. D'abord, de



2008 à 2010, l'enveloppe n'a plus été indexée que sur le taux d'inflation prévisionnelle. Il en a été de même pour la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ensuite, de 2011 à 2013, l'indexation a été supprimée et le montant de l'enveloppe des concours a été gelé en valeur, ce qui signifiait une baisse en valeur réelle. Dans ce cadre, pour permettre la croissance de certaines dotations, on a réduit le montant des variables d'ajustement, souvent

les compensations fiscales.

Sous la présidence Hollande, l'enveloppe des concours de l'Etat a subi des baisses successives pendant quatre ans (2014-2017), ce qui était une première dans l'histoire.

Une contribution au redressement des finances publiques (CRFP) a minoré les concours de 1,5 milliard d'euros en 2014, de 3,67 milliards en 2015 et en 2016, et de 2,63 milliards en 2017, soit une baisse totale de 11 milliards entre 2014 et 2017 (18,8 % des concours de fonctionnement, 40,5 % de l'épargne brute). La CFRP a été concentrée sur la DGF et répartie entre catégories de collectivités d'après les recettes totales (bloc communal -2,071 milliards d'euros ; départements -1,148 milliard ; régions -451 millions en 2016).

Sous la présidence Macron, on est revenu à la stabilité en valeur de l'enveloppe normée. Les concours financiers doivent rester stables autour de 48 milliards d'euros de 2018 à 2022, ce qui est confirmé par les lois de finances de 2018, 2019 et 2020. La stabilité globale de la DGF (autour de 27 milliards d'euros) ne signifie pas la stabilité pour chaque collectivité en raison de l'écrêtement de la dotation forfaitaire pour financer d'autres dotations.

La politique restrictive des concours de l'Etat remplit deux fonctions. Elle vise d'abord à réduire le déficit budgétaire de l'Etat qui avait augmenté à la suite de la crise économique et financière, conformément aux injonctions européennes. Elle vise ensuite à réduire les recettes des collectivités locales afin de les inciter à diminuer leurs dépenses, plutôt leurs dépenses de fonctionnement que d'investissement.

### **1.3. L'émergence de normes restrictives pour les dépenses locales**

Les normes indicatives sont apparues sous la présidence Hollande sous la forme de l'objectif d'évolution de la dépense locale, l'ODEDEL (LPFP 2014-2019). C'est le pourcentage d'évolution annuelle de la dépense locale en valeur à périmètre constant. Cela donne un référentiel d'évolution pour les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) (2015 : 2,0 % ; 2016 : 2,2 % ; 2017 : 1,9 %) et pour les dépenses totales (respectivement 0,5 %, 1,9 % et 2,0 %). Les normes indicatives sont aussi utilisées sous la présidence Macron (LPFP 2018-2022, art.13). Les collectivités doivent présenter dans le débat annuel d'orientation budgétaire (DOB) leurs objectifs d'évolution des DRF et du besoin de financement. L'Etat leur précise l'objectif national de croissance annuelle des DRF en valeur et à périmètre constant (1,2 %) et l'objectif national de réduction du besoin de financement (-2,6 milliards chaque année de 2018 à 2022).



La création d'une norme impérative pour les dépenses constitue l'innovation de la contractualisation instituée sous la présidence Macron (LPFP, art.29). « *Plutôt que de parler directement et spontanément de baisse des dotations, nous devons essayer, et c'est un exercice délicat, de trouver un mécanisme assurant la baisse de la dépense publique, la baisse de l'endettement public, plus intelligemment que par l'imposition brutale d'une baisse des dotations* », avait prévenu Edouard Philippe lors de la Conférence des territoires en juillet 2017. Des contrats de 3 ans (2018-2020) sont conclus avec l'Etat par les grandes collectivités territoriales : les régions, les départements, Lyon Métropole, les communes et EPCI dont les DRF du budget principal sont supérieures à 60 millions d'euros. Cela couvre les deux tiers des dépenses de fonctionnement du secteur local. Le but est de « *consolider leur capacité d'autofinancement et organiser leur contribution des collectivités locales à la réduction des dépenses publiques et du déficit public* » (LPFP, art.29). La collectivité s'engage sur l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, sur la base d'un taux national, avec une modulation. L'objectif national est de 1,2 % par an de 2018 à 2022, appliqué à une base 2017 en valeur et à périmètre constant. La modulation à la hausse et à la baisse se fait d'après trois critères (limite : 0,15 point chacun) : la croissance de la population, le revenu moyen par habitant, la croissance des dépenses de fonctionnement. Si la croissance des DRF dépasse le taux de l'engagement, la collectivité subit une reprise financière.

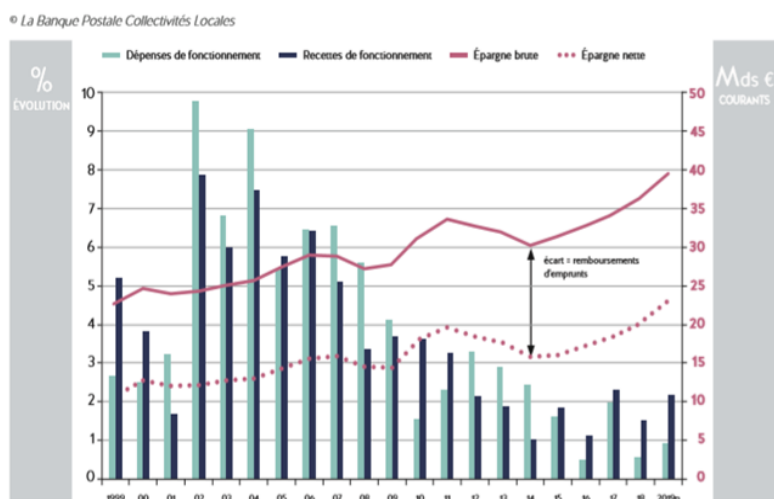
La contractualisation comprend aussi deux normes indicatives : la baisse du besoin de financement d'après la référence nationale pour les APUL (-2,6 milliards d'euros par an de 2018 à 2022) et l'amélioration de la capacité de désendettement pour les collectivités qui dépassent le ratio de référence (bloc communal 12 ans, départements 10 ans, régions 9 ans).

#### **1.4. Le tournant de l'austérité dans la gestion locale**

Les collectivités territoriales prises globalement ont intégré pleinement l'austérité en freinant la progression des dépenses et en maintenant les équilibres financiers. Face à la baisse des dotations de l'Etat, elles ont réagi surtout par un freinage des dépenses de fonctionnement et accessoirement par des ajustements limités de la fiscalité. Elles ont plutôt renforcé les soldes d'épargne, réduit les dépenses d'investissement et gardé l'endettement sous contrôle. En 2018, sur 322 collectivités locales concernées par la contractualisation, il y a eu 93 refus et seulement 14 dépassements de l'objectif de 1,2 % de croissance des DRF.



## Les agrégats de fonctionnement et les soldes d'épargne des collectivités locales (1999-2019)



Source : La Banque postale, Note de conjoncture Finances locales, 2019.

Au niveau du bloc communal, le tournant de l'austérité ressort de la comparaison des cinq premières années des deux dernières mandatures (2008-2012 et 2014-2018) (Banque des territoires et AMF, 2019). La chute des concours de l'Etat a ralenti la croissance des recettes réelles de fonctionnement (RRF) malgré la hausse du produit fiscal. Le bloc communal a réagi en freinant fortement les dépenses réelles de fonctionnement (DRF), dont les frais de personnel, les achats des services et les frais financiers. Les dépenses d'équipement ont chuté de 2013 à 2015 (-25 %) et repris modérément en 2017-2018. Les soldes d'épargne ont été maintenus et l'endettement est resté limité.

### Bloc communal : Variation cumulée des recettes et dépenses de fonctionnement

	2008-2012	2014-2018		2008-2012	2014-2018
Total RRF	14,4 %	3,1 %	Total DRF	11,1 %	3,6 %
Produit fiscal	11,2 %	13,5 %	Dépenses personnel	12,9 %	7,9 %
Dotations État	5,7 %	-16,7 %	Dépenses services	10,8 %	0,7 %
Autres produits	20,4 %	12,7 %	Frais financiers	-5,2 %	-20,3 %

Source : Banque des territoires (CDC) et AMF (2019)



*« Sur 100 € de recettes en moins, on peut dire schématiquement que les communes ont compensé en trouvant 60 € dans les économies de gestion et de fonctionnement, 30 € dans des hausses de fiscalité ou de tarifs des services publics et 10€ dans la baisse de leur dette et dans la baisse des taux, notamment en lien avec une baisse des investissements » (F. Maury, président de Localnova, La Tribune Bordeaux, 2020).*

Le bloc communal a joué le jeu de la contractualisation (122 communes signataires sur 145 concernées, 54 EPCI signataires sur 62 concernés en 2018). Globalement, les DRF du bloc communal concerné ont baissé de 1,6 % (communes -2,2 % ; EPCI -0,2 %), ce qui est en dessous de la norme de +1,2% (dépassée seulement par 5 communes et 5 EPCI concernés). En revanche, les normes indicatives n'ont pas été suivies.

Les communes petites et moyennes ont subi beaucoup plus gravement que les autres les effets de la baisse des dotations de l'Etat en raison de la faiblesse de leurs ressources fiscales. Dans les communes rurales, ce sont surtout les investissements qui souffrent. Dans certaines communes, la chute de la marge de manœuvre est telle qu'elles doivent vendre des biens de la commune pour finir l'aménagement du village (ATTAC, 2018). En 2018, 48 % des petites villes ont subi une baisse de la DGF et 67 % ont subi une baisse de leur dotation forfaitaire. L'épargne brute des petites villes s'est dégradée au fil des années. Elles ont comprimé les DRF (+0,9 % par an de 2013 à 2017) en effectuant notamment des coupes dans les services de proximité (en 2016 : voirie -30 % ; écoles primaires et maternelles -29 % ; culture -18 % ; environnement -18 % ; action sociale -16 %). Elles ont eu recours à des réductions d'effectifs en 2017-2018 et à la chute des investissements de 2013 à 2016 (Association des petites villes de France, 2019). L'austérité dans la gestion locale concerne différents domaines, notamment la culture. Elle exerce des retombées négatives sur les associations qui sont souvent très tributaires des subventions du secteur public local.

Les départements ont aussi été impactés par la politique d'austérité. Face aux réductions des dotations, amorties seulement en partie par les impôts indirects, ils ont ralenti la croissance des DRF, maintenu les soldes d'épargne, réduit les investissements et les emprunts. Le désengagement des départements et des régions envers le bloc communal s'est traduit par une baisse sensible de leurs subventions (-11,2 % de 2013 à 2017).

### **1.5. Pour une mise en cause de l'austérité**

La mise en cause de l'austérité dans la gestion publique locale est nécessaire d'abord pour préserver et développer le rôle des services publics locaux dans l'équilibre social et territorial de la société, notamment par le soutien de la vie associative. C'est également nécessaire pour permettre la participation active des collectivités territoriales à la transition écologique. Cela passe par des réformes du régime des concours de l'État et de la contractualisation.

En ce qui concerne les concours de l'État aux collectivités locales, si le principe d'une enveloppe normée est maintenu, il faudrait revenir à une indexation sur un indice mixte incluant le taux d'inflation prévisionnel et une fraction du taux de



croissance de l'économie, ce qui était en vigueur à l'époque de Lionel Jospin premier ministre. Cela permettrait de faire bénéficier les collectivités locales d'une partie des fruits de la croissance à travers les dotations de l'Etat.

En ce qui concerne la contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales, il faudrait rompre avec la norme impérative du plafonnement de la croissance des dépenses réelles de fonctionnement (1,2 %). Cela permettrait de débloquer le recrutement de personnel nécessaire à la production de services publics souhaités par les citoyens et de faire face aux dépenses de fonctionnement induites par des investissements nécessaires pour la transition écologique.

### **1.6. Pour une relance de la solidarité territoriale**

Les inégalités entre collectivités territoriales sont traditionnellement considérables en raison de la concentration spatiale du développement économique qui affecte les bases fiscales locales. « *Les inégalités de pouvoir d'achat réel des communes sont aussi élevées que les inégalités de revenu entre les Français* » (Conseil des prélèvements obligatoires, 2010). Le coefficient de Gini était en 2006 de 0,28 pour le pouvoir d'achat réel des communes et de 0,29 pour le pouvoir d'achat des ménages après impôts et prestations. La dispersion est bien moins forte pour les départements et pour les régions. Le système de redistribution entre collectivités ne réduit que très partiellement les inégalités.

Les fonds de péréquation ont certes augmenté au cours des vingt dernières années ; ils atteignent environ 10 milliards d'euros, partagés entre la péréquation verticale dans les dotations de l'État et la péréquation horizontale entre les collectivités. Mais cela reste faible par rapport au montant des concours financiers de l'État (de l'ordre de 65 milliards d'euros) et au montant des ressources fiscales locales (de l'ordre de 145 milliards d'euros).

De plus, la politique d'austérité récente de l'Etat a accentué le fossé entre les collectivités les mieux dotées et les plus mal loties. « *Les mécanismes actuels de la péréquation ne permettent pas de réduire les inégalités territoriales qui ont été considérablement accrues en raison des baisses de dotation à l'aveugle* » (APVF 7.2.2019). Il existe un écart croissant entre les collectivités les plus riches et celles qui n'ont plus assez de moyens humains ni de ressources financières pour assumer leurs missions de service public.

L'amélioration de la péréquation doit passer par l'augmentation des fonds consacrés à la péréquation verticale dans les dotations de l'État (dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale en particulier). Mais cela doit passer aussi par la progression de la péréquation horizontale, notamment celle du Fonds national de péréquation des ressources intercommunalités et communales (FPIC). Ceci devrait se heurter à de fortes résistances des collectivités les plus riches subissant des prélèvements correspondants. Cela implique également un meilleur ciblage des collectivités bénéficiaires afin d'éviter le saupoudrage qui nuit à l'efficacité de la péréquation.





## 2. La destructuration de la fiscalité des collectivités locales

La suppression de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation sont les deux grandes réformes qui, accompagnées d'un redéploiement des impôts locaux, contribuent à réduire l'autonomie fiscale locale et à ralentir la progression future du produit fiscal.

### 2.1 Présidence Sarkozy : la réforme de la fiscalité économique locale (2010)

La taxe professionnelle (TP) a été supprimée et remplacée par un panier de ressources comprenant la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) assise sur la valeur ajoutée, la CFE (cotisation foncière des entreprises) assise sur la valeur locative de l'immobilier et les IFR (impositions forfaitaires des entreprises de réseaux). Des dotations complémentaires de l'Etat ont été créées pour neutraliser le passage d'un dispositif à l'autre.

Cette réforme correspondait à la logique de l'économie de l'offre visant la réduction des coûts des entreprises. D'abord, le montant du panier d'impôts était très inférieur à celui de la TP, ce qui a réduit dans l'immédiat la charge fiscale des entreprises (environ un quart du produit de la TP). Ensuite, la fixation nationale des taux de CVAE, rompant avec la liberté des taux des impôts directs depuis 1980, a préservé les entreprises de futures hausses d'origine locale, ce qui doit freiner la progression ultérieure de la fiscalité économique. Cette réforme allait dans le sens des souhaits du MEDEF qui préconisait en 2004 une assiette mixte incluant un solde de gestion majoritaire relevant d'un taux national et la valeur locative foncière relevant d'un taux local. (J.-A. Seillère, *Les Echos*, 21.12.2004).

Ces mesures ont suscité une chute de la part de la fiscalité économique dans les ressources locales. Les prélèvements sur les entreprises ont diminué d'environ 10 milliards d'euros à compter de 2011. Cela s'inscrit dans un mouvement d'érosion considérable : « *au cours des 20 dernières années, la part de la fiscalité économique dans les ressources fiscales est passée de 34 % à 19 %* » (motion des associations d'élus sur la fiscalité locale, 29.11.2019).

Cette réforme s'est accompagnée d'un redéploiement de la fiscalité locale entre les types de collectivités locales. Parmi les impôts qui remplacent la taxe professionnelle, la CVAE et les IFR vont aux trois niveaux de collectivité alors que la CFE est réservée au bloc communal. Les impôts directs sur les ménages échappent tous dorénavant aux régions tandis que les départements conservent seulement la taxe foncière sur le bâti.

### 2.2. Présidence Macron : la suppression de la taxe d'habitation (2018-2023)

La suppression de la taxe d'habitation (TH) s'effectue en deux temps. Dans un premier temps, l'exonération concerne 80 % des ménages (PLF2018). Les baisses sont étalées sur trois ans de 2018 à 2020 : -30 % en 2018 ; -65 % en 2019 et -100 % en 2020. Cela concerne les ménages dont le revenu est inférieur au revenu fiscal de

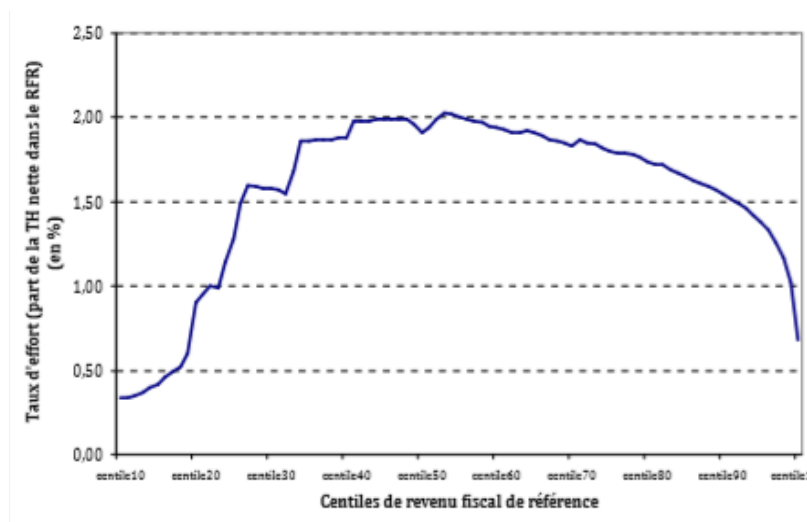


référence. La compensation par l'Etat se fait par un dégrèvement relativement coûteux pour ses finances. Dans un second temps, la suppression de la taxe d'habitation est généralisée aux 20 % de contribuables restants : elle est étalée sur trois ans, de 2021 à 2023. La taxe d'habitation ne subsiste que pour les résidences secondaires.

La compensation de la suppression totale de la taxe d'habitation pour le bloc communal s'opère par des transferts d'impôt car l'État a exclu une compensation par un dégrèvement permanent. D'une part, la part départementale de la taxe foncière sur le bâti (TFB) est transférée aux communes en compensation de la taxe d'habitation. D'autre part, une fraction de la TVA est transférée aux intercommunalités en compensation de la perte de la taxe d'habitation et aux départements en compensation de la perte de leur part de taxe foncière sur le bâti. La compensation est calculée sur le produit de TH de l'année 2017 (non compensation des ressources liées à des hausses de taux votées depuis lors). Un système de neutralisation prélève les surplus des communes surcompensées au profit des communes sous compensées lors du remplacement de la TH par la TFB.

Ce redéploiement de la fiscalité locale fait perdre aux départements et aux intercommunalités un impôt à liberté de taux (la TFB pour les départements, la TH pour les EPCI) remplacé par un impôt sans liberté de taux (fraction de TVA). Cela signifie une perte d'autonomie fiscale et un frein ultérieur à la hausse du produit fiscal réduite à celle des bases.

#### Taxe d'habitation en proportion du revenu par centile de revenu fiscal



Source : Direction générale des finances publiques

Source : Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité locale », 2010.

La suppression de la taxe d'habitation profite plus ou moins à de nombreux ménages, à l'exception des plus pauvres qui en étaient exonérés auparavant, totalement ou partiellement.



La suppression partielle de la TH a profité aux couches moyennes, mais ni aux plus pauvres ni aux plus riches. La généralisation de la suppression de la TH aux 20 % restants va profiter aux ménages les plus aisés.

Au total, les gains de la suppression de la TH en termes absolus sont les plus forts pour les plus riches, car ils disposent d'habitations aux valeurs locatives les plus élevées. Mais les gains en termes relatifs au revenu sont les plus forts pour les classes moyennes, car la part de la TH dans le revenu était la plus élevée pour les catégories intermédiaires.

### **2.3. Les effets de perte d'autonomie fiscale et de frein fiscal ultérieur**

La part de la fiscalité à pouvoir de taux a chuté, passant de 70 % en 1986 à 44 % en 2018 (Banque postale, 2019) en raison de la progression continue des impôts sans liberté de taux : les transferts de la TICPE (taxe intérieure sur les produits énergétiques) aux régions et aux départements, de la TSCA (taxe sur les conventions d'assurance) aux départements lors de la décentralisation, la CVAE, impôt à fixation nationale des taux, remplaçant en partie la TP, une fraction de la TVA transférée aux régions à la place de la DGF, une fraction de la TVA transférée aux départements et aux EPCI à la place de la TFB et de la TH. Ce processus qui préserve l'autonomie financière officielle (hausse de la part des impôts dans les recettes), réduit aussi l'autonomie fiscale et limite la progression future du produit fiscal.

La perte d'autonomie fiscale est différenciée par type de collectivité. Les départements et les régions perdent quasiment toute autonomie fiscale. Ils perdent les impôts à liberté de taux (TH, TFB) et gardent des impôts à pouvoir de taux nul (CVAE, IFR) ou faible (TICPE). Les régions ne peuvent plus moduler que les tarifs des cartes grises. En revanche, le bloc communal voit son pouvoir fiscal seulement ébréché. Il ne perd la liberté de taux que sur la CVAE et la TVA (pour les EPCI).

La perte d'autonomie fiscale est aussi différenciée par catégorie de contribuables. La perte d'autonomie fiscale concerne davantage la fiscalité économique (CVAE, IFR sans liberté de taux, CFE avec liberté de taux) que la fiscalité directe des ménages (TFB et TFNB avec liberté de taux). Le frein de la fiscalité économique est plus fort que le frein de la fiscalité des ménages, ce qui correspond aux objectifs de l'économie de l'offre.

Enfin, la montée de la part des impôts indirects transférés sensibles à la conjoncture (Droits de mutation, CVAE, TVA) dans les ressources locales augmente leur vulnérabilité aux retournements conjoncturels. Pour les départements, le remplacement de la TFB par de la TVA accroît une instabilité des recettes déjà forte avec les droits de mutation.



### La fiscalité directe locale jusqu'en 2010

	Secteur communal	Départements	Régions
TH	X	X	
TFB	X	X	X
TFNB	X	X	X
TP	X	X	X

### Les ressources fiscales de substitution à partir de 2023

	Secteur communal	Départements	Régions
TFB	X		
TFNB	X		
Part de TVA	X	X	X
CFE	X		
CVAE	X	X	X
IFER	X	X	X

L'avenir de l'autonomie fiscale est sombre au vu d'une déclaration récente d'Emmanuel Macron : « *Nous avons un fétichisme français, l'autonomie fiscale. Les grands pays décentralisés autour de nous sont beaucoup plus décentralisés que nous, or ils n'ont pas d'autonomie fiscale. Ils ont une Chambre qui chaque année en effet discute des ressources fiscales qui sont affectées aux collectivités, chaque niveau avec des règles claires. Peut être faut-il arriver à cela et j'y suis favorable.* » (E. Macron, congrès de l'AMF, 19 novembre 2019).

#### 2.4. Pour une réflexion collective sur la fiscalité locale

Les problèmes de la fiscalité locale sont complexes en raison de la diversité de ses objectifs, notamment : avoir un bon rendement financier ; éviter la concurrence fiscale ; favoriser l'activité économique ; satisfaire l'équité sociale entre les ménages et satisfaire l'équité territoriale entre les collectivités locales. La pluralité des objectifs nécessite une pluralité d'instruments. De plus, il faut reconnaître que l'autonomie fiscale n'est pas forcément la panacée. Il existe en effet une contradiction entre l'autonomie fiscale locale et l'objectif de l'équité territoriale, car les inégalités de ressources fiscales reflètent les inégalités spatiales de développement économique. Un grand débat s'impose pour progresser vers des réformes cohérentes privilégiant des objectifs définis démocratiquement.



Pour concilier ces finalités, on doit utiliser plusieurs outils : les impôts locaux, les impôts partagés et les concours de l'Etat. Les impôts locaux à liberté de taux assurent un financement local des services publics locaux mais peuvent nuire à l'équité territoriale et sociale. Les impôts partagés sans liberté de taux, très utilisés dans l'Union européenne, nuisent à l'autonomie fiscale, mais sont compatibles avec l'équité sociale et territoriale. Les dotations nuisent à l'autonomie fiscale et financière, mais peuvent favoriser l'équité territoriale.

En ce qui concerne les impôts ménages, il est exclu de revenir sur la suppression de la taxe d'habitation qui suscitait bien des critiques. On peut souhaiter faire participer les citoyens non propriétaires au financement des services publics locaux en privilégiant l'équité sociale entre les contribuables, ce qui joue en faveur d'un impôt dont l'assiette serait le revenu. Un impôt local sur le revenu serait avantageux pour l'autonomie fiscale, mais nuirait à l'équité territoriale. Un impôt sur le revenu partagé serait avantageux pour l'équité territoriale mais réduirait l'autonomie fiscale. La taxe départementale sur le revenu, conçue dans les années 1990, n'a jamais vu le jour en raison de la crainte des réactions d'une partie des contribuables. L'Association des petites villes de France préconise un impôt citoyen, inférieur à la taxe d'habitation, assis sur les revenus selon des modalités simplifiées avec un pouvoir de taux sous un plafond national (APVF, 2019).

La taxe foncière sur les propriétés bâties ne suscite guère de critiques dans son principe. En revanche, le consensus est général pour mettre en cause l'obsolescence des valeurs locatives cadastrales dont les critères d'estimation remontent à 1970. La révision du début des années 1990 aurait accru l'équité entre les contribuables en faisant payer plus les ménages à revenus élevés. Elle n'a pas été appliquée du fait des craintes des réactions de contribuables liées à ses effets redistributifs. On doit finaliser la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation après l'expérimentation dans cinq départements. Une mesure plus ambitieuse consisterait à remplacer les valeurs locatives par les valeurs vénales, les secondes étant moins régressives par rapport au revenu que les premières, ce qui les rend plus équitables pour les contribuables.

Pour ce qui est des droits de mutation à titre onéreux, l'équité entre contribuables serait accrue par la progressivité des droits en fonction de la valeur des habitations et leur différenciation entre les résidences principales et secondaires.

En ce qui concerne la fiscalité économique locale, une augmentation permettrait de revenir sur son érosion depuis la suppression de la TP qui reporte la charge fiscale sur les ménages. Mais cela accroîtrait les inégalités territoriales de ressources entre les collectivités locales en raison de la concentration du développement économique. Toute hausse de la fiscalité économique locale nécessiterait donc un essor supplémentaire de la péréquation. Cela pourrait se faire par l'intégration de critères de péréquation dans la répartition de la CVAE ou dans la répartition d'une nouvelle fiscalité économique partagée.

Au total, il est clair qu'un changement de cap est nécessaire dans la politique de l'Etat envers le secteur public local pour que celui-ci assume son rôle dans les équilibres sociaux et environnementaux. Si les élus locaux doivent être vigilants quant à l'efficacité des dépenses publiques, les contribuables doivent savoir que des



prélèvements obligatoires importants seront nécessaires pour le financement de la production de biens publics et de la solidarité au niveau le plus proche des citoyens. Alors que la réforme de la fiscalité locale nécessite un débat démocratique et une réflexion approfondie pour tenir compte de la pluralité des objectifs parfois contradictoires, la rupture avec l'austérité et la relance de la péréquation s'imposent de manière plus immédiate face à la fracture sociale et territoriale et aux périls environnementaux.

\* \* \*

## Bibliographie

- ATTAC (2018), *Toujours plus pour les riches, Manifeste pour une fiscalité plus juste*, Les Liens qui libèrent.
- Association des petites villes de France (2019), « Toutes les propositions des petites villes », *La Gazette des communes*, 7 juillet.
- Banque des territoires (CDC) et AMF (2019), « Situation financière des communes et des EPCI. Analyse comparative des mandatures 2008-2012 et 2014-2018 », novembre.
- Banque postale (2019), « Les finances locales, Note de conjoncture ».
- Cabannes M. (2011), *Les finances locales sur la paille ?* Le Bord de l'eau.
- Cheminade P. (2020), « Finances locales : quelles sont les 12 villes les mieux notées de Nouvelle Aquitaine ? », *La Tribune Bordeaux*, 6 février.
- Conseil des prélèvements obligatoires (2010), « La fiscalité locale », mai.
- Conseil économique social et environnemental (2018), « Une réforme globale de la fiscalité locale », avril.
- Delpech C. et Navarre F. (2020), « Quels moyens financiers pour le bloc communal ? » *L'Économie politique* n° 85, janvier.
- Madec P. et Plane M. (2017) « Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation d'Emmanuel Macron », *Policy brief* 18, 26 mai.
- Madec P. (2019), « Exonération totale de la taxe d'habitation : une mesure taillée pour les plus riches », *Alter Eco* 26 juin.
- Madec P. (2018), « Taxe foncière contre taxe d'habitation, la justice fiscale en question », *Alter Eco* 4 juillet.
- Seillière E-A (2004), « Réformer en profondeur la Taxe professionnelle », *Les Échos*, 21 décembre.
- Solidaires Finances publiques (2017), « Bilan fiscal du quinquennat 2012-2017 », Rapport, janvier.
- Solidaires Finances publiques (2018), « Fiscalité locale dans la tourmente », Dossier de presse, novembre.



- Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, 22 janvier 2018.
- Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, 29 décembre 2014.
- Loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, 28 décembre 2010.
- Projet de loi de finances 2019, Annexe jaune, Transferts financiers aux collectivités locales. Automne 2018.

\* \* \*