

# Les finances locales enjeux et perspectives

IDEHATE

13 mars 2008

**Guy Gilbert**

Professeur ENS Cachan

I. Contexte des finances publiques

II. Projets et annonces de réforme des finances locales

III. Un risque de disparition de l'autonomie fiscale locale ?

IV. Réformer la fiscalité pour sauver l'autonomie fiscale locale ?

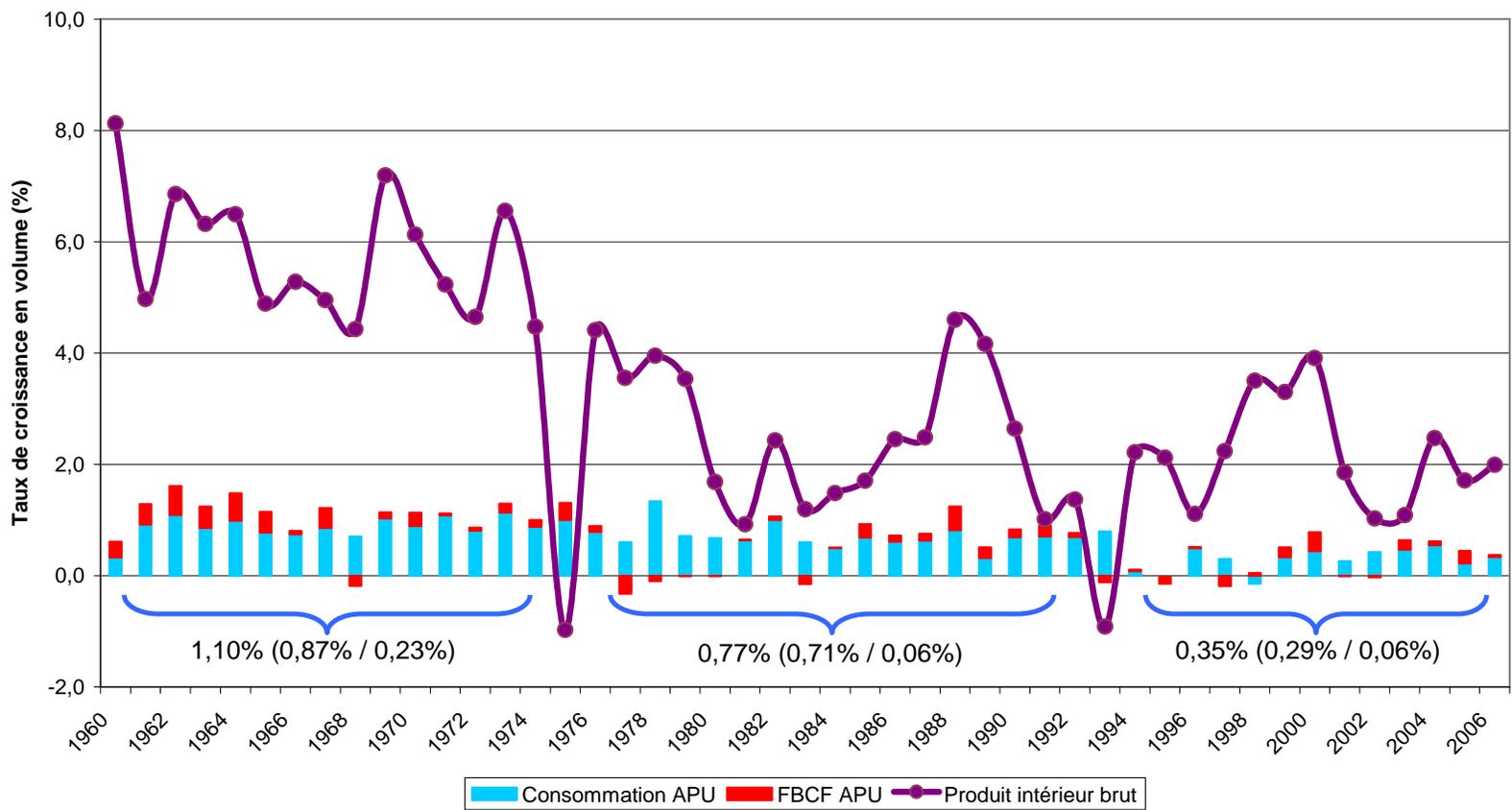
V. Maîtriser la dépense locale pour maîtriser la dette publique ?

VI. Un programme de réformes à compléter par une adaptation des structures territoriales ?

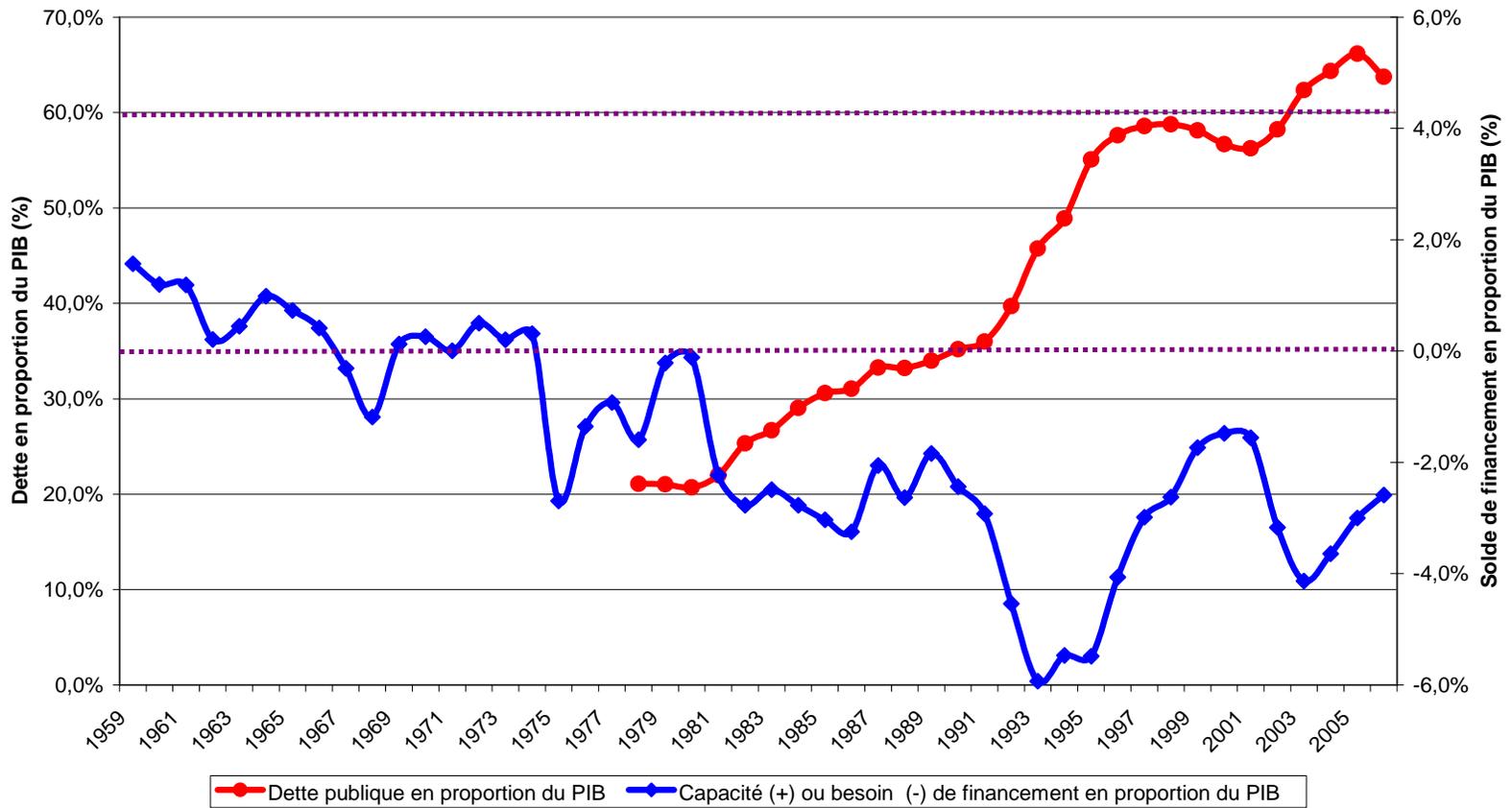
# I. Contexte des finances publiques

- Variabilité de la contribution publique à la croissance du PIB
- Creusement du déficit public
- Explosion de la dette
- Alourdissement du taux de prélèvement
- Stagnation de l'effort d'investissement
- Dégradation de l'épargne

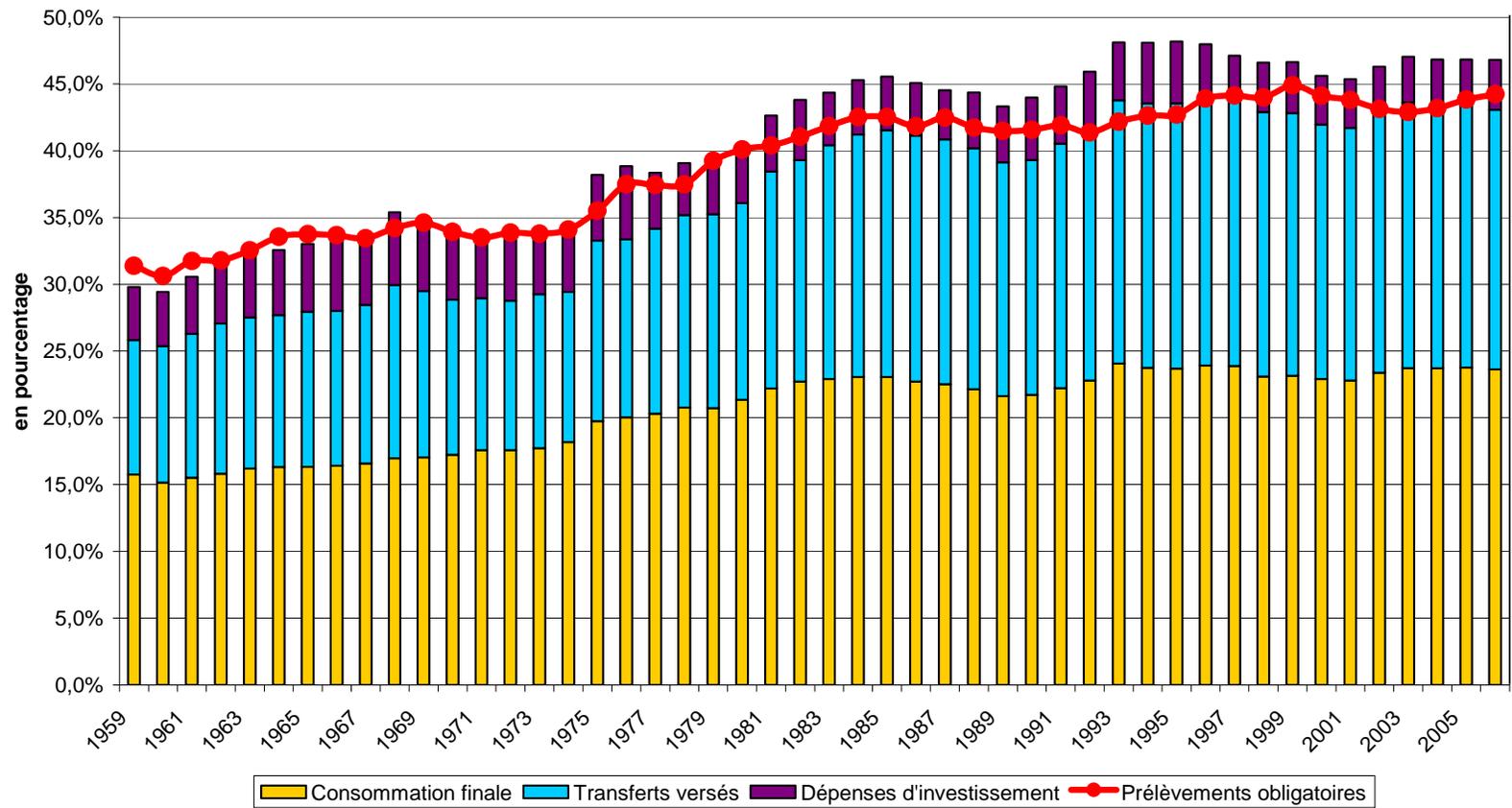
**Contribution des administrations publiques à la croissance du produit intérieur brut (PIB)  
(en point de croissance du PIB en volume)**



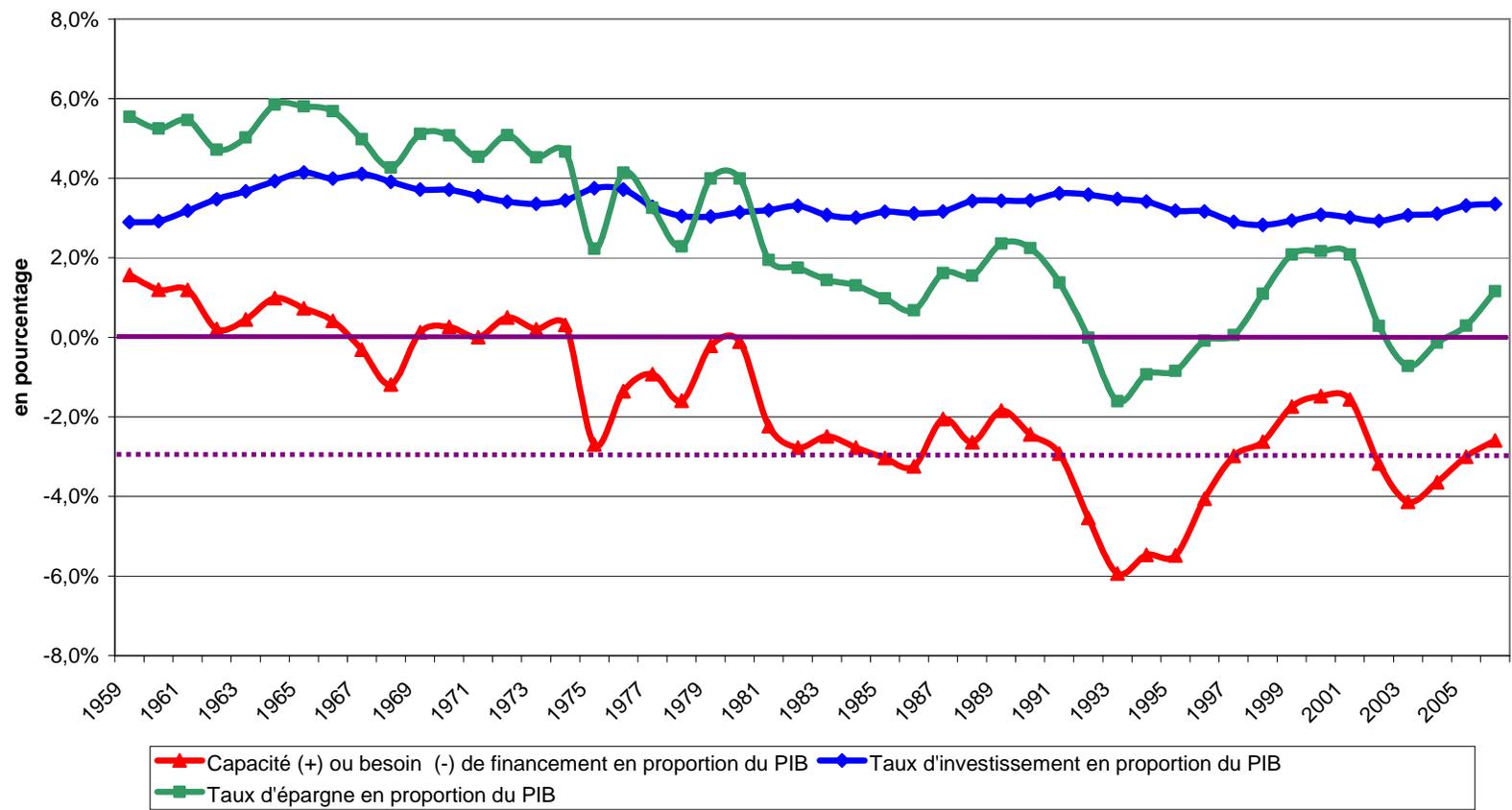
**Dettes et solde de financement des administrations publiques en proportion du PIB**



**Prélèvements obligatoires des administrations publiques  
en proportion du PIB**



Taux d'investissement, taux d'épargne et solde de financement des administrations publiques en proportion du PIB



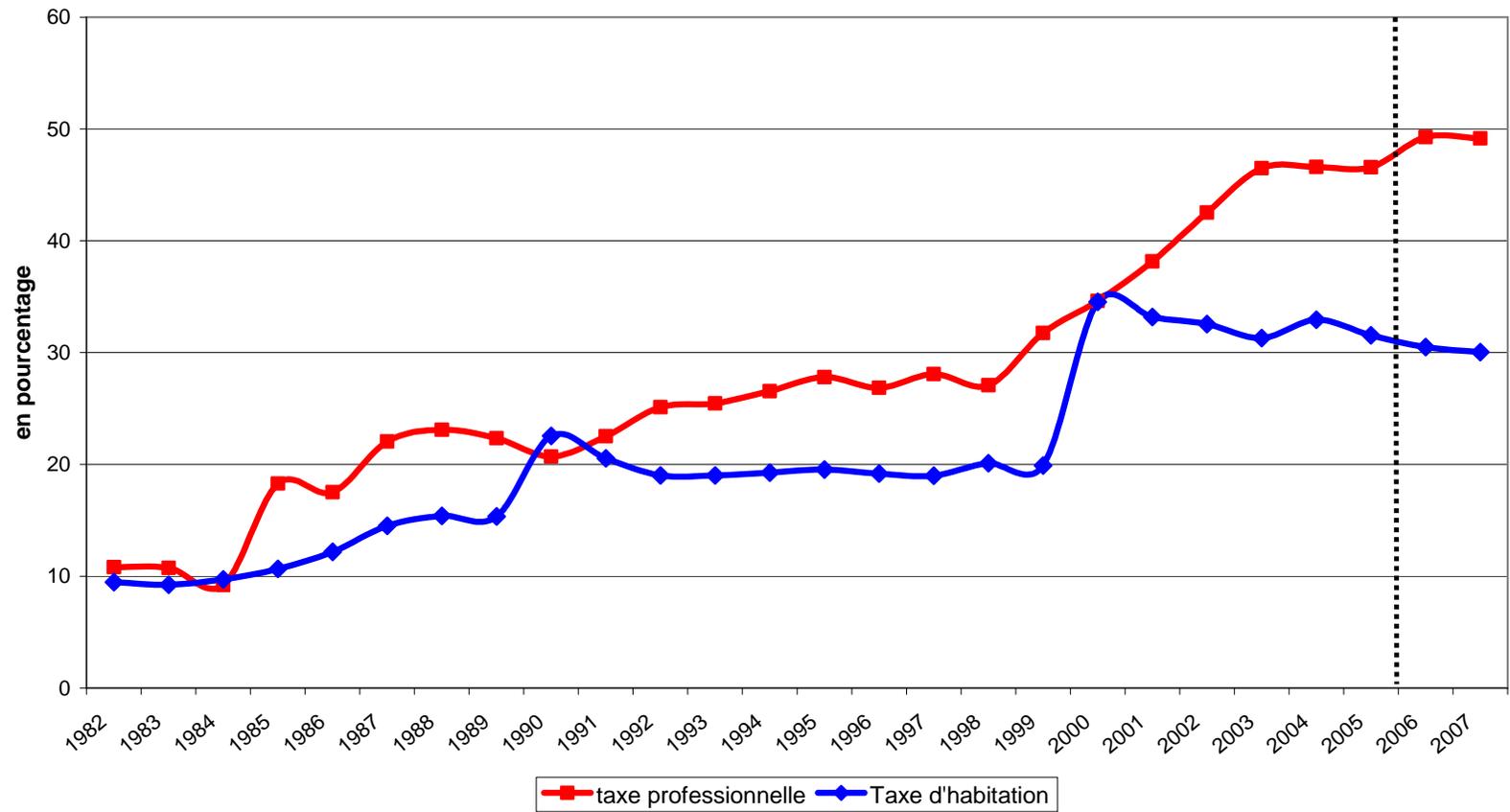
## II. Projets et annonces de réforme des finances locales

- **Rapport Richard** « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales » (MINEFI-CL du 13/12/06)
- **Rapport Valletoux** « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne », Conseil économique et social, décembre 2006
- Loi de finances pour 2008
- **Lettre de mission** du Président de la République à Me Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales ( 6 août 2007)
- **Trajectoire pluriannuelle des finances publiques** : document pour l'Eurogroupe du 14 septembre 2007
- **Rapport du Groupe de travail** sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales présidé par Alain Lambert 11/07
- **Commission nationale des exécutifs (CNE)** octobre 2007

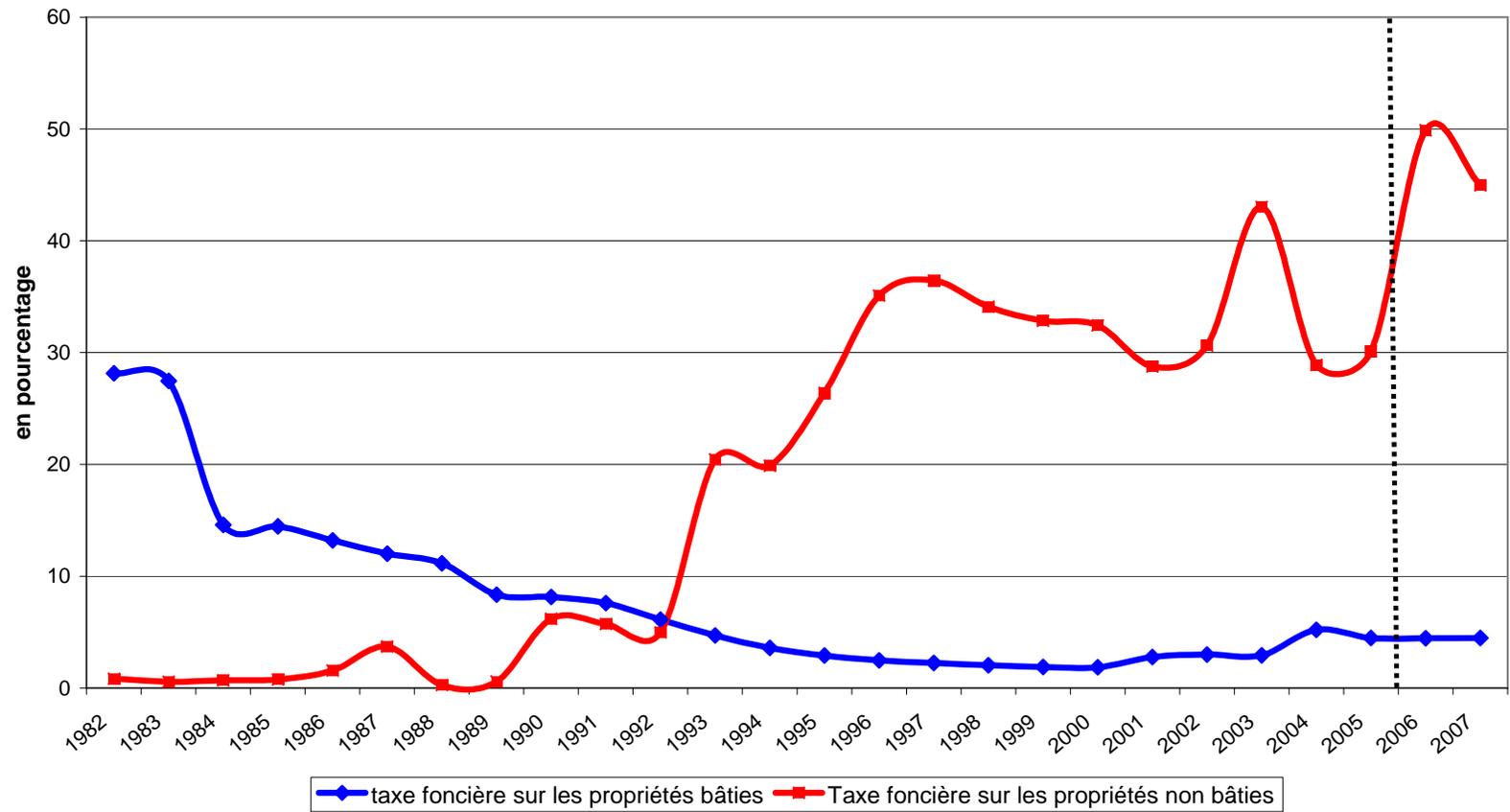
### III. Un risque de disparition de l'autonomie fiscale locale ?

- La multiplication des allègements d'impôts locaux
- Une réponse palliative à l'échec des projets de réforme
- Une protection constitutionnelle fragile

**Taux de prise en charge de la fiscalité directe locale par l'Etat**  
 (compensations d'exonérations, y compris intégrées dans la DGF, dégrèvements législatifs nets)



**Taux de prise en charge de la fiscalité directe locale par l'Etat**  
 (compensations d'exonérations, y compris intégrées dans la DGF, dégrèvements législatifs nets)



# Echec des réformes des assiettes fiscales

- Taxe professionnelle
  - rejet du projet de création d'une assiette à la valeur ajoutée en 1985
  - abandon de la création d'une assiette mixte valeur ajoutée (80%) -valeur foncière (20%) en 2005
- Taxe d'habitation
  - Abandon du projet de la création d'une taxe départementale sur le revenu en 1993
- Taxes foncières
  - refus d'incorporer dans les rôles la révision des valeurs locatives à trois reprises au cours des années quatre-vingt-dix

# Conséquences de l'échec des réformes des assiettes

- Pour l'Etat
  - une **prise en charge** croissante de la fiscalité locale
- Pour les contribuables... locaux
  - via les exonérations, un allègement d'impôt
  - via les dégrèvements, un allègement et une **mutation** de la nature de l'impôt
- Pour les collectivités locales
  - le recul de **l'autonomie fiscale** et une recentralisation financière via les exonérations et désormais les dégrèvements depuis **2007**
  - via les compensations d'exonérations, la montée en puissance de la **péréquation**

# Garantie d'autonomie financière

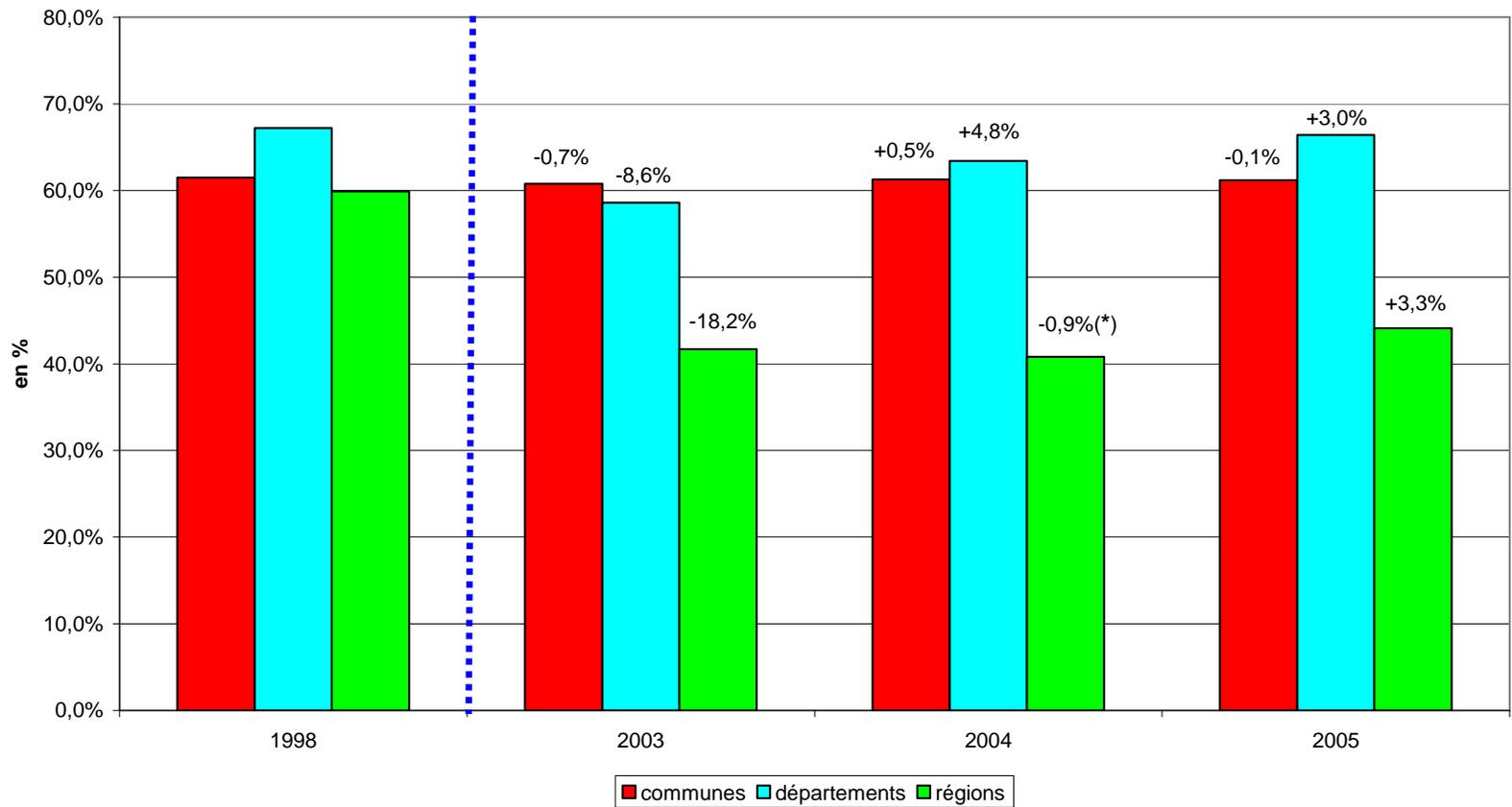
(article 72.2 de la Constitution et loi organique du 29 juillet 2004)

- Une protection constitutionnelle définie :
  - par **catégorie** (communes, départements, régions) et non par collectivité
  - en fonction d'un **ratio de ressources propres** et d'une **part déterminante** minimale fixée par référence à **2003**
    - communes 60,8 %
    - départements 58,6 %
    - régions 39,5 %
- Les ressources propres comprennent, outre les recettes tarifaires et domaniales, les **impôts de toutes natures** dont la loi autorise les collectivités territoriales :
  - à fixer l'assiette, le taux ou le tarif (**condition 1**)
  - ou dont elle détermine, par collectivité,
    - le taux (**condition 3**)
    - ou une part locale d'assiette (**condition 2**)

# Sources de l'autonomie fiscale locale

- Contrôle du produit fiscal par l'assemblée locale
  - Effet taux : vote d'un taux d'imposition
  - Effet base : retour localisé d'assiette
- Que représente un impôt dont la loi « détermine, par collectivité, le taux » ?
- Un impôt sans effet taux, ni effet base propres à chaque collectivité assimilable à une dotation de l'État adossée à un impôt national particulier (cas de la TIPP des départements)

**Taux d'autonomie financière des collectivités locales  
(au sens de la loi organique de 2004)**

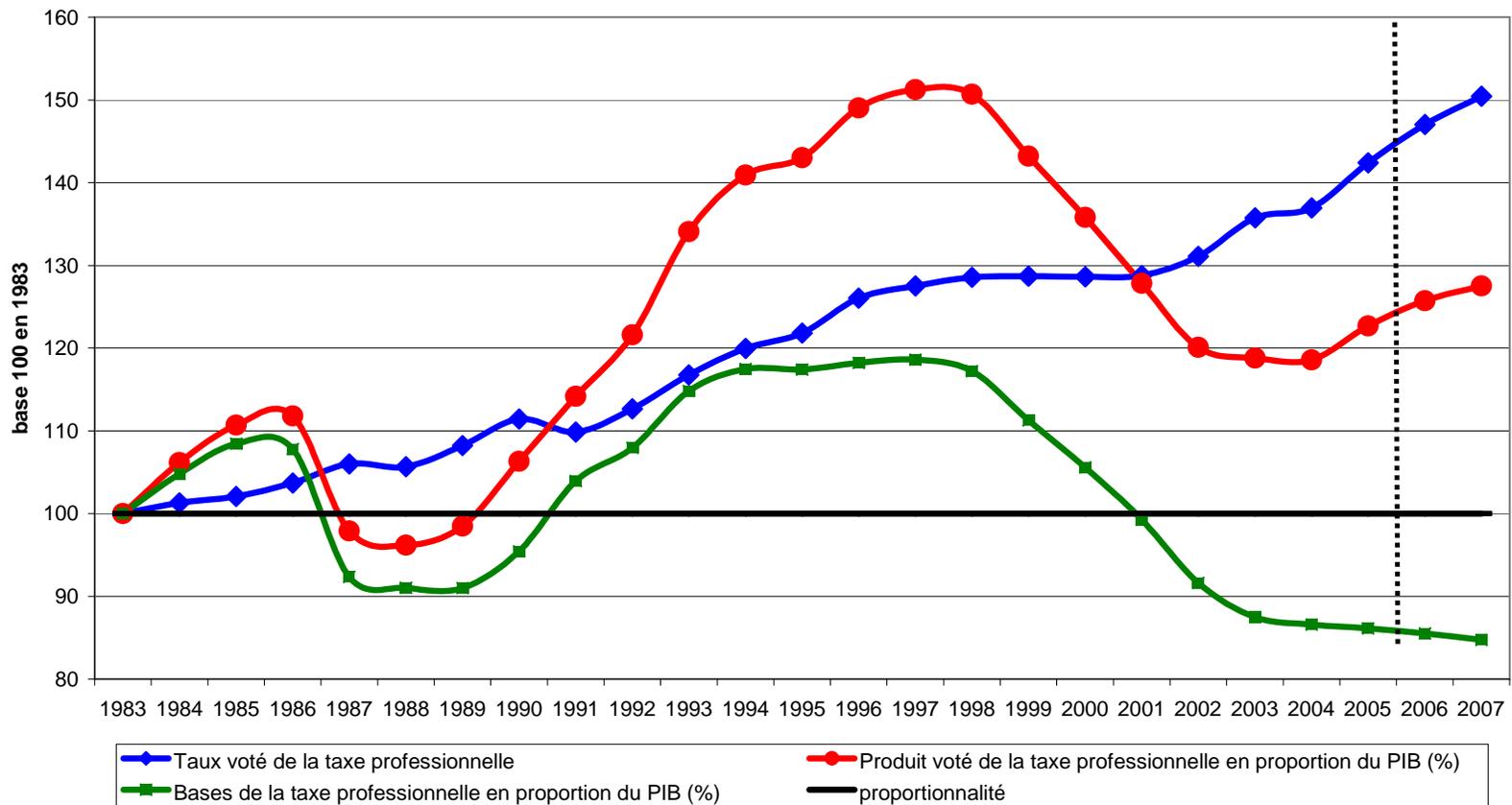


(\*) mesures correctrices prises dans la loi de finances pour 2008

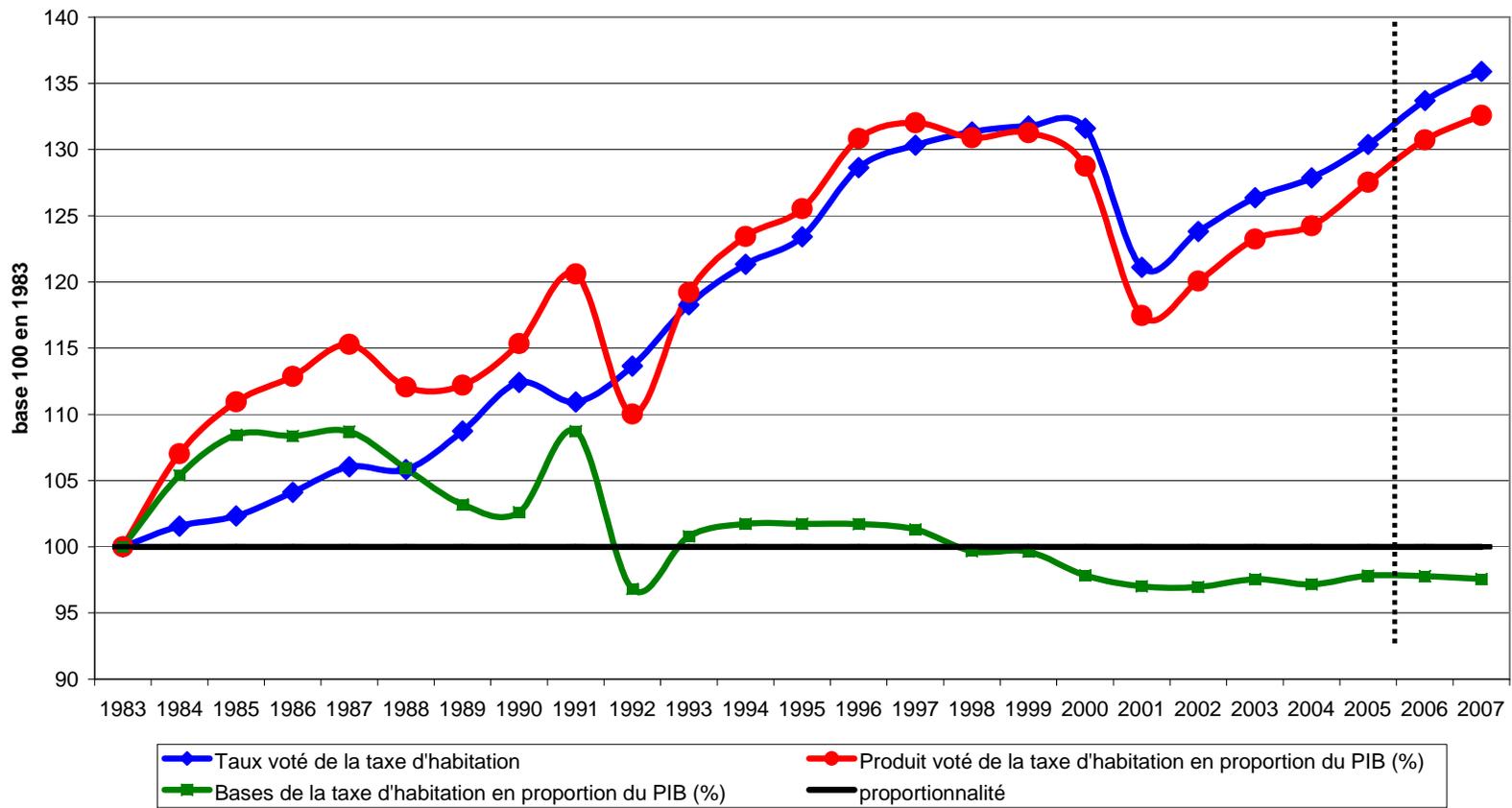
## IV. Réformer la fiscalité pour sauver l'autonomie fiscale locale ?

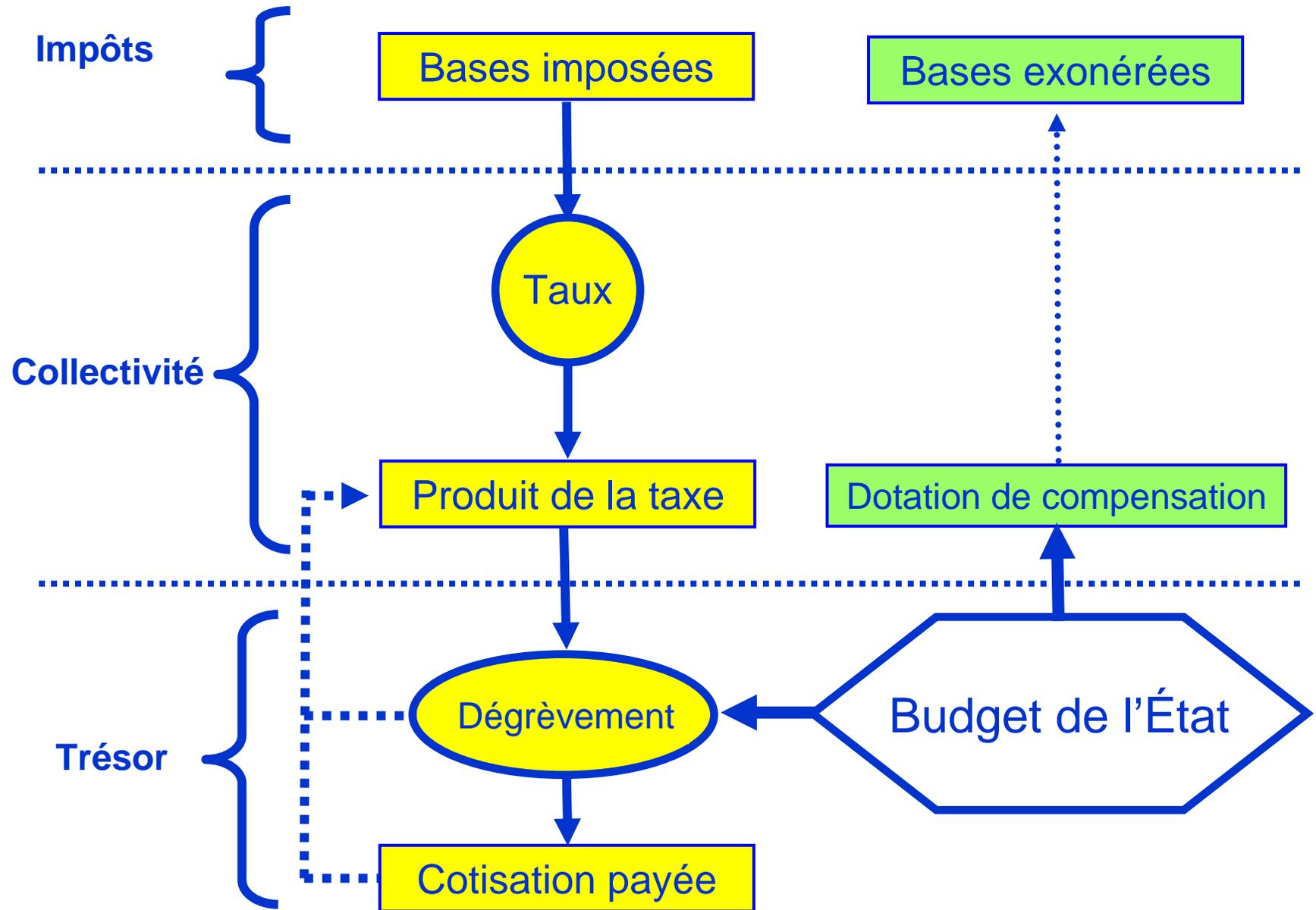
- Pourquoi faut-il réformer la fiscalité directe locale ?
- La réforme n'a-t-elle pas déjà été réalisée en partie ?
- La « nouvelle donne » : dernière chance d'achever la réforme ?

**Taxe professionnelle**  
**taux d'imposition, produit et bases d'imposition en proportion du PIB**



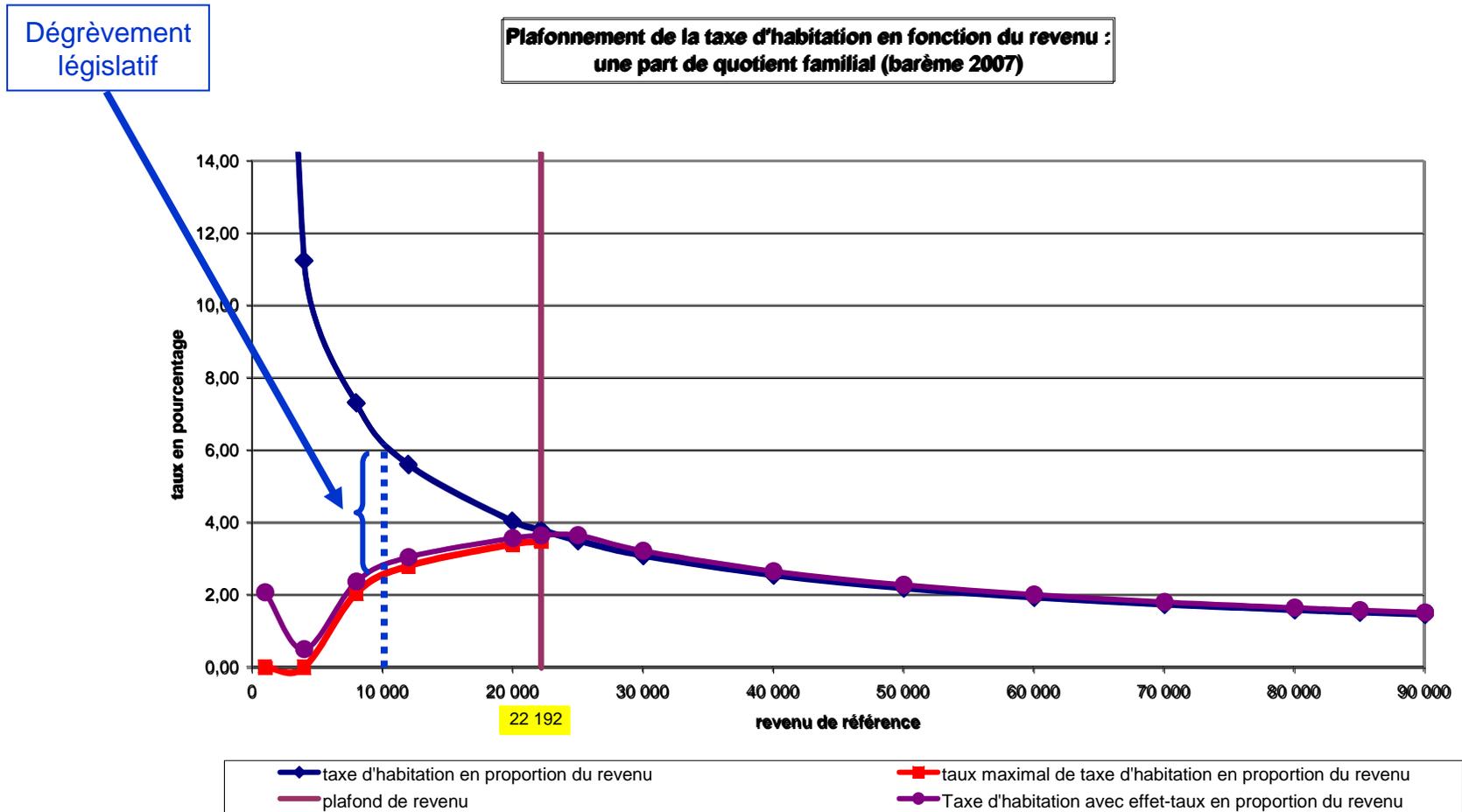
**Taxe d'habitation**  
**taux d'imposition, produit et bases d'imposition en proportion du PIB**



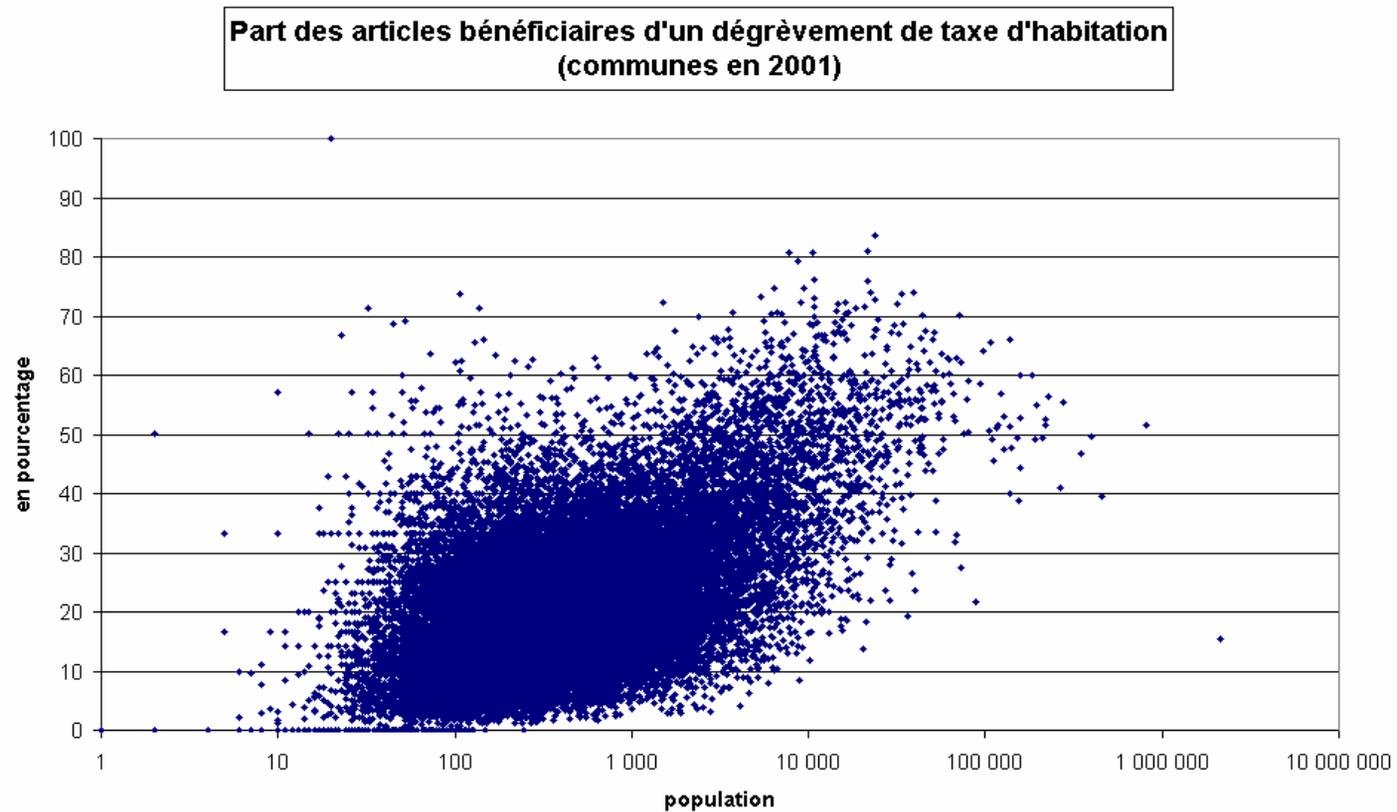


# Simulation du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu

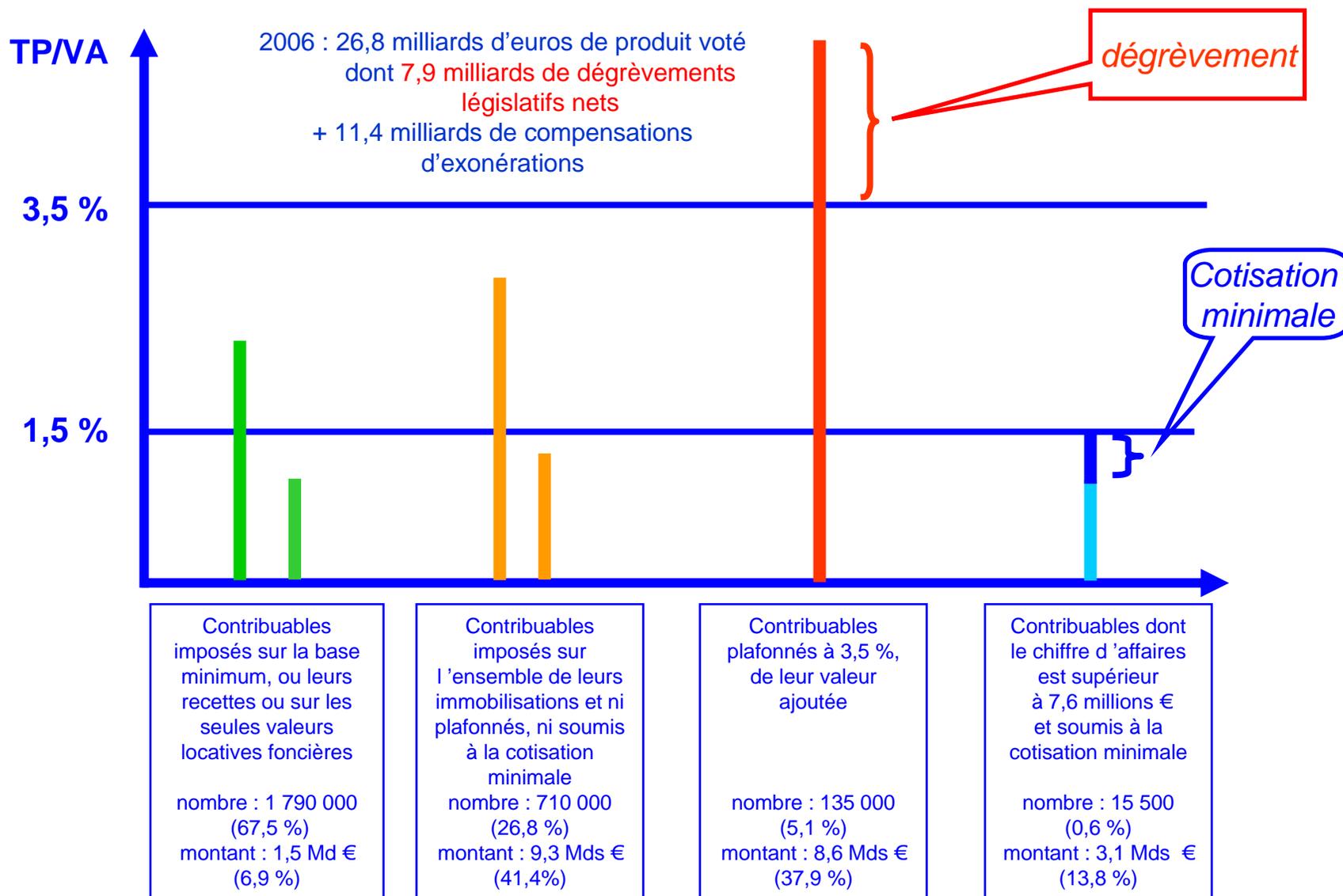
2006 : 14,2 milliards d'euros de produit voté dont 2,8 milliards de dégrèvements législatifs nets, + 2,2 milliards de compensations d'exonérations



# Un régime majoritaire en zone urbaine



# Diversité des régimes de la taxe professionnelle



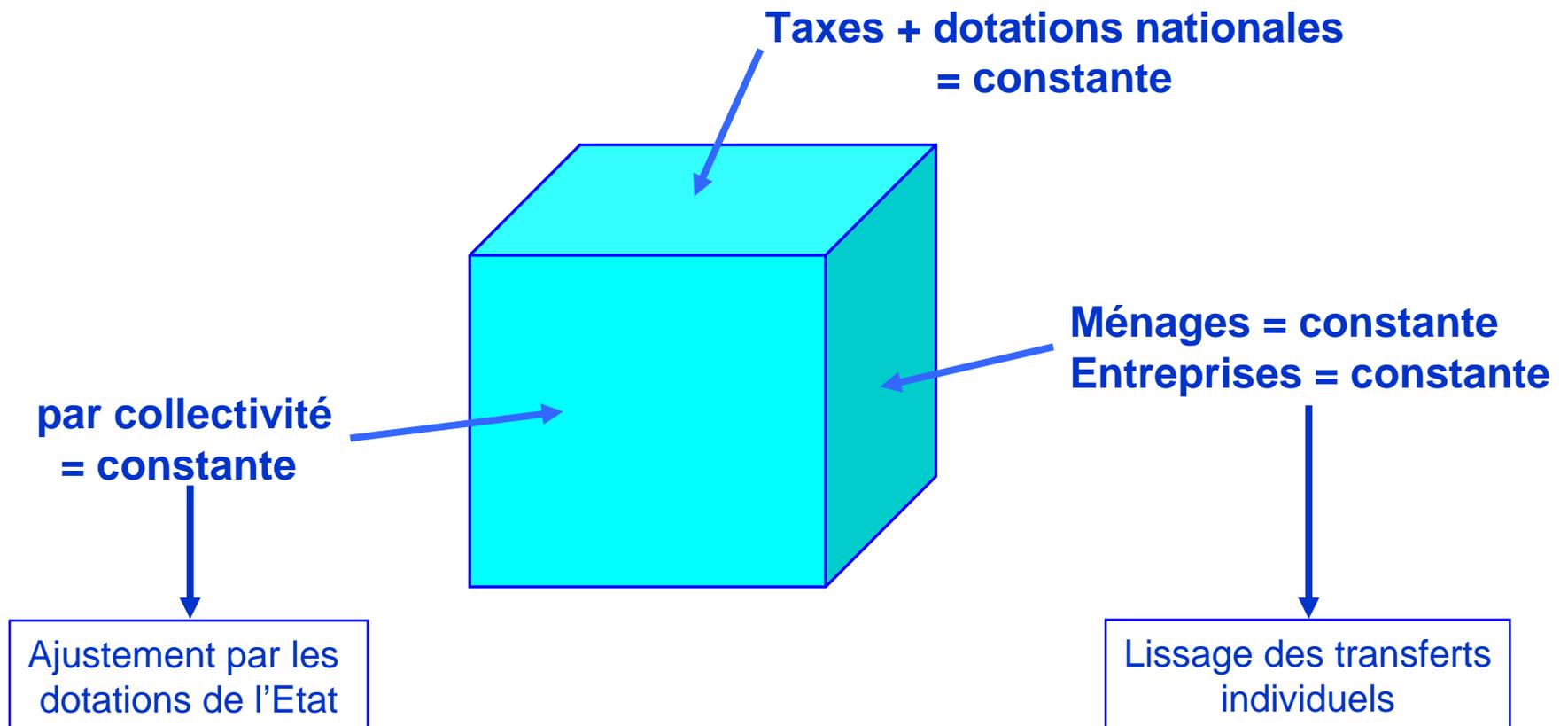
# La « nouvelle donne » : dernière chance ou impasse ?

- Les propositions du Rapport Valletoux (2006)
- A la recherche d'une « nouvelle donne » (dimension stratégique)
- Accompagner les transitions (dimension tactique)

# Dimension stratégique

- La stratégie
  - une redistribution générale des impôts locaux et des dotations nationales
    - une réaffectation globale du portefeuille fiscal et des dotations
    - et non une réforme ponctuelle taxe par taxe
- Les objectifs
  - spécialiser l'impôt par collectivité locale
  - diversifier le portefeuille fiscal de chaque collectivité
  - supprimer les dégrèvements

# Les contraintes de la « nouvelle donne »



# La création de nouveaux impôts locaux

- 1) permet la spécialisation
- 2) compense la disparition des dégrèvements

Communes  
et communautés  
héritent de la  
fiscalité directe

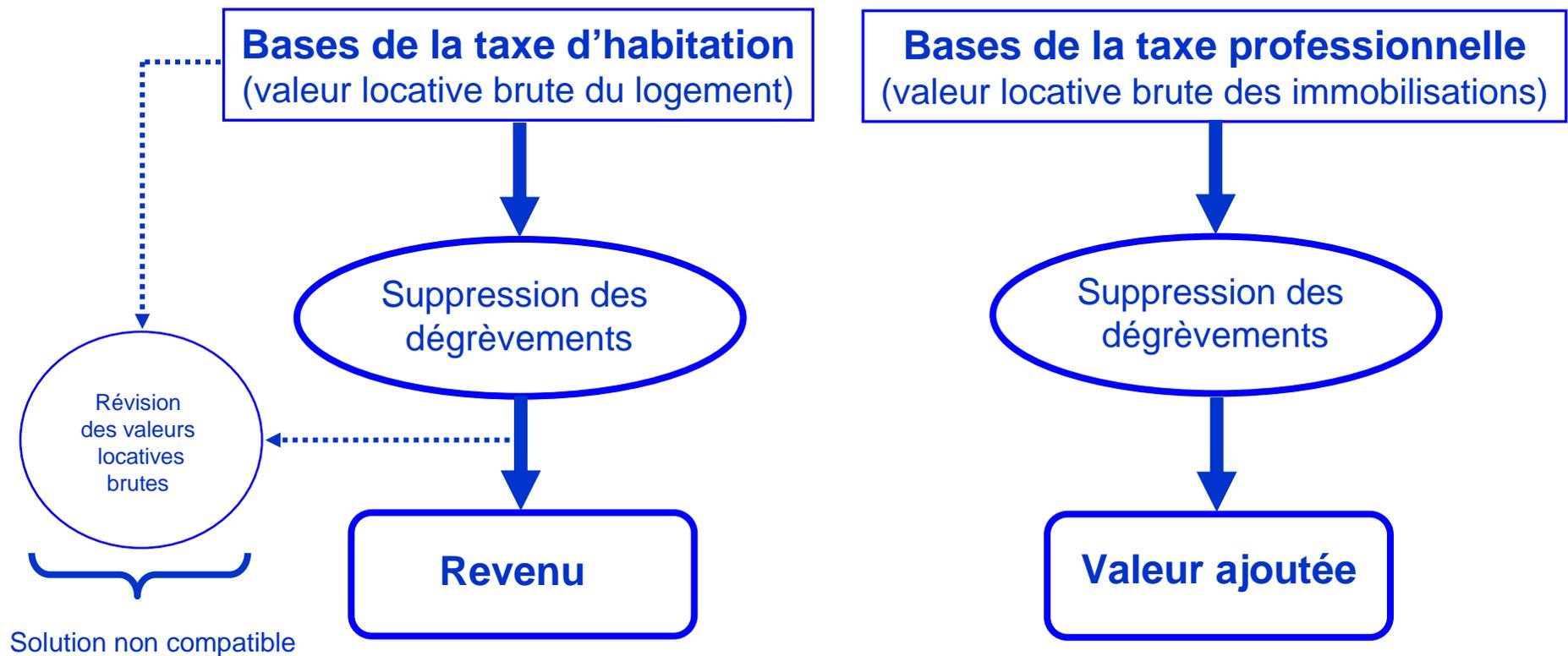
Départements  
et régions reçoivent  
les nouveaux impôts

Affectation des impôts	Proposition de spécialisation des impôts		
	Communes et groupements	Départements	Régions
Taxe professionnelle	1		
Taxe foncière sur les propriétés bâties "ménages"	1		
Taxe foncière sur les propriétés bâties "entreprises"		1	
Taxe d'habitation	1		
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	1		
<i>Fiscalité directe</i>			
Versement transport	1		
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	1		
Taxe sur l'électricité	1		
Droits de mutation		1	
Cartes grises			1
Taxe d'apprentissage			1
<i>Impôts traditionnels</i>			
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance		1	
Attribution de la Caisse nationale de solidarité		1	
Taxe intérieure sur les produits pétroliers			1
<i>Impôts récents</i>			
Impôt sur le revenu (base large du type CSG)		1	
Impôt sur le parc de véhicules automobiles		1	
Impôt sur le revenu des ménages (base étroite type IR)			1
Impôt sur les entreprises à la valeur ajoutée			1
<i>Nouveaux impôts</i>			

# Dimension tactique

- Mesures d'accompagnement
  - Une réforme **cohérente et concomitante** des bases de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle
  - De nouvelles modalités de fixation des **taux d'imposition**
  - Une possibilité **d'égalisation des taux initiaux** d'imposition
  - Un **lissage des transferts de charge** entre contribuables

# Une réforme **cohérente et concomitante** des bases des taxes d'habitation et professionnelle



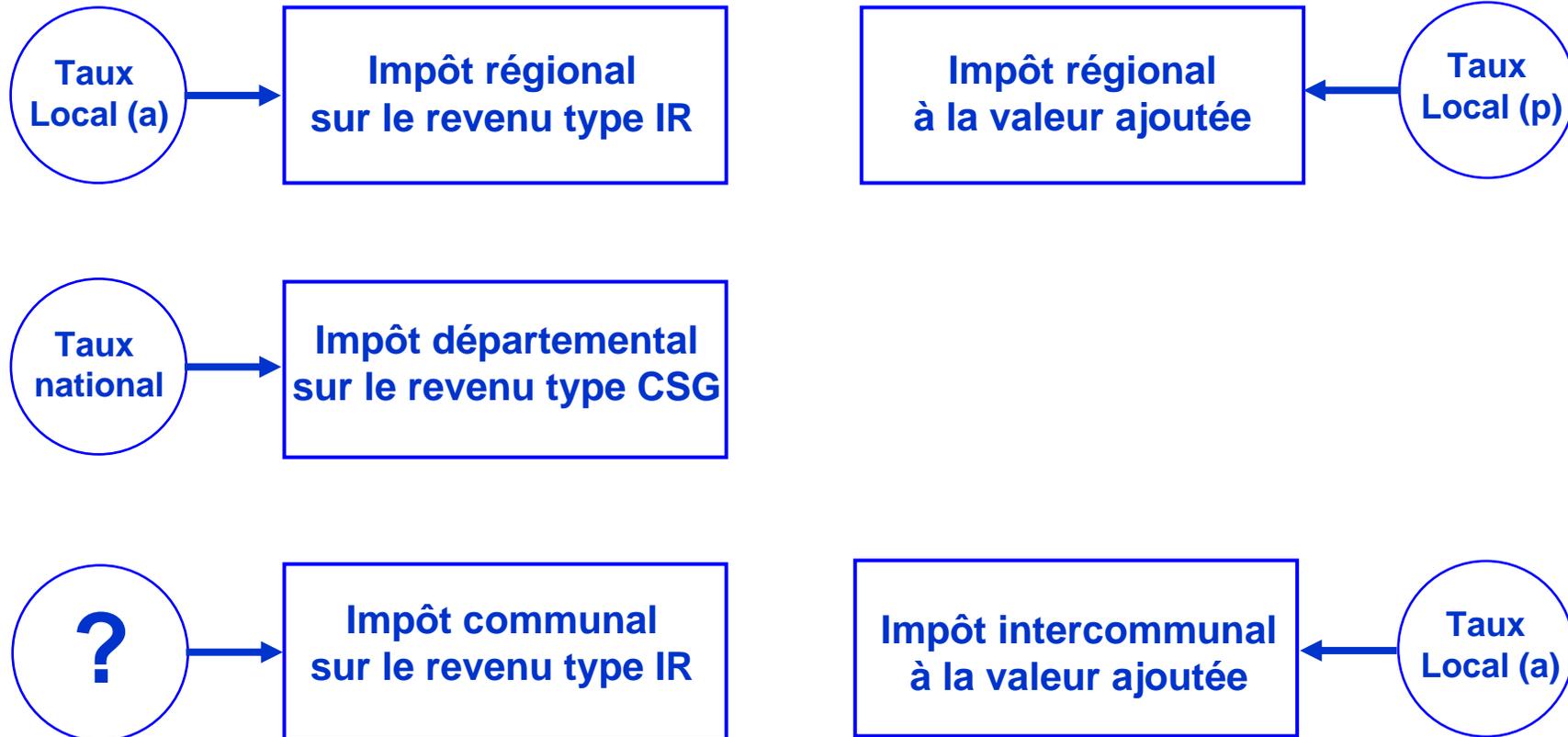
# Reconstitution de l'empilement des taxes

- **Assiette « revenu »**
- Taxe d'habitation communale réformée  
7,03 milliards d'euros
- Taxe départementale sur le revenu (type CSG) :  
2,10 milliards d'euros
- Taxe régionale sur le revenu (type IR) :  
2,00 milliards d'euros
- Total : 11,13 milliards d'euros
- **Assiette « valeur ajoutée »**
- Taxe professionnelle intercommunale réformée :  
12,92 milliards d'euros
- Taxe régionale à la valeur ajoutée :  
4,50 milliards d'euros
- Total : 17,42 milliards d'euros

# De nouvelles modalités de fixation des **taux d'imposition**

Tunnel en taux

Tunnel en taux



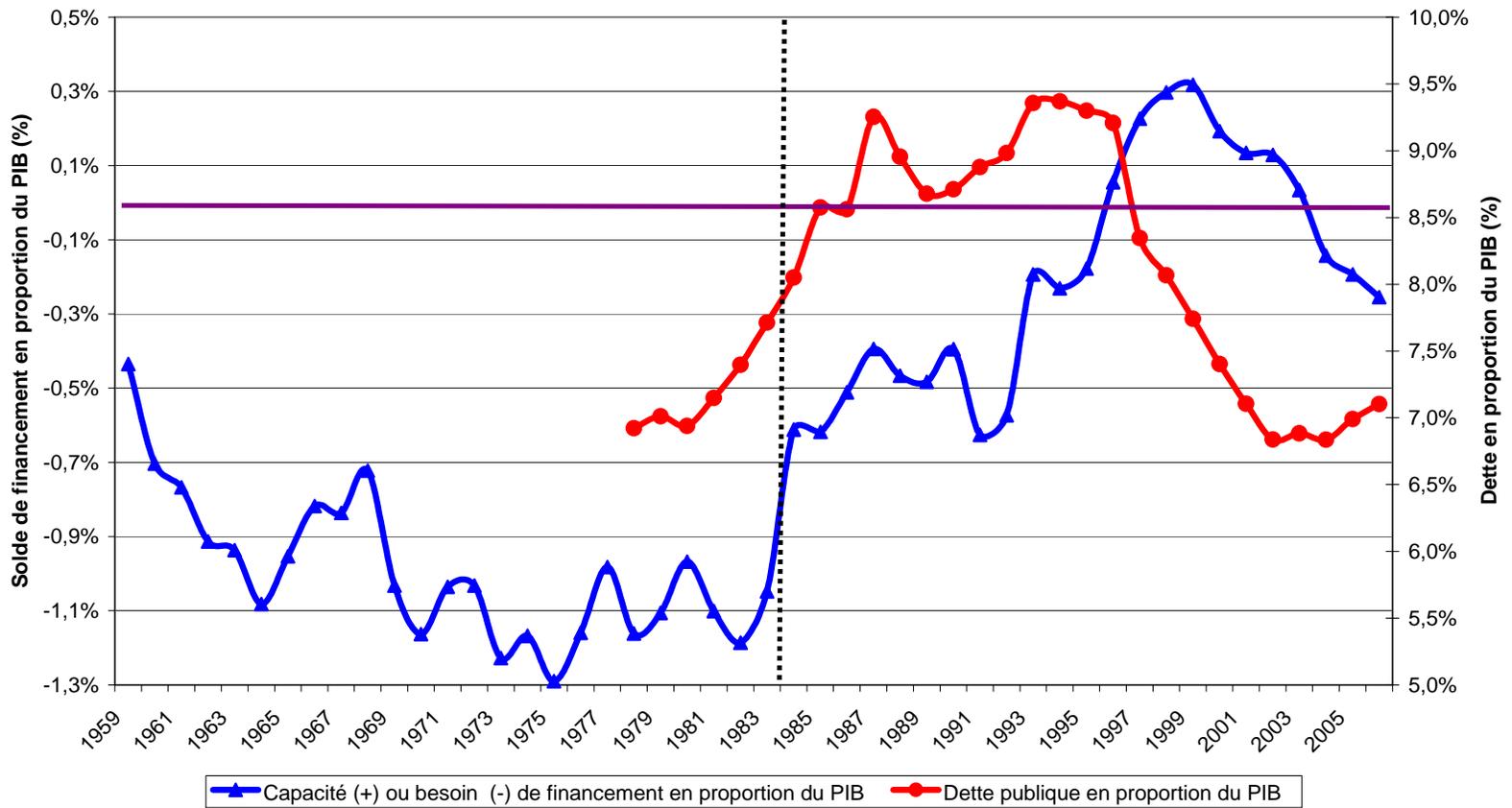
# La réforme des impôts locaux est-elle possible sans une « maîtrise des dépenses » ?

- Pas d'arrêt de la dégradation de la fiscalité locale sans adoption d'assiettes
  - revenu
  - ou valeur ajoutée
- Pas de réforme sans modération des effets-taux, donc sans réduction du différentiel de croissance
  - entre les capacités contributives des redevables
  - et les impôts votés par les collectivités locales
- Contrainte d'équilibre budgétaire oblige,
  - pas de fléchissement de la progression du produit fiscal d'ajustement
  - sans inflexion parallèle de la trajectoire des dépenses

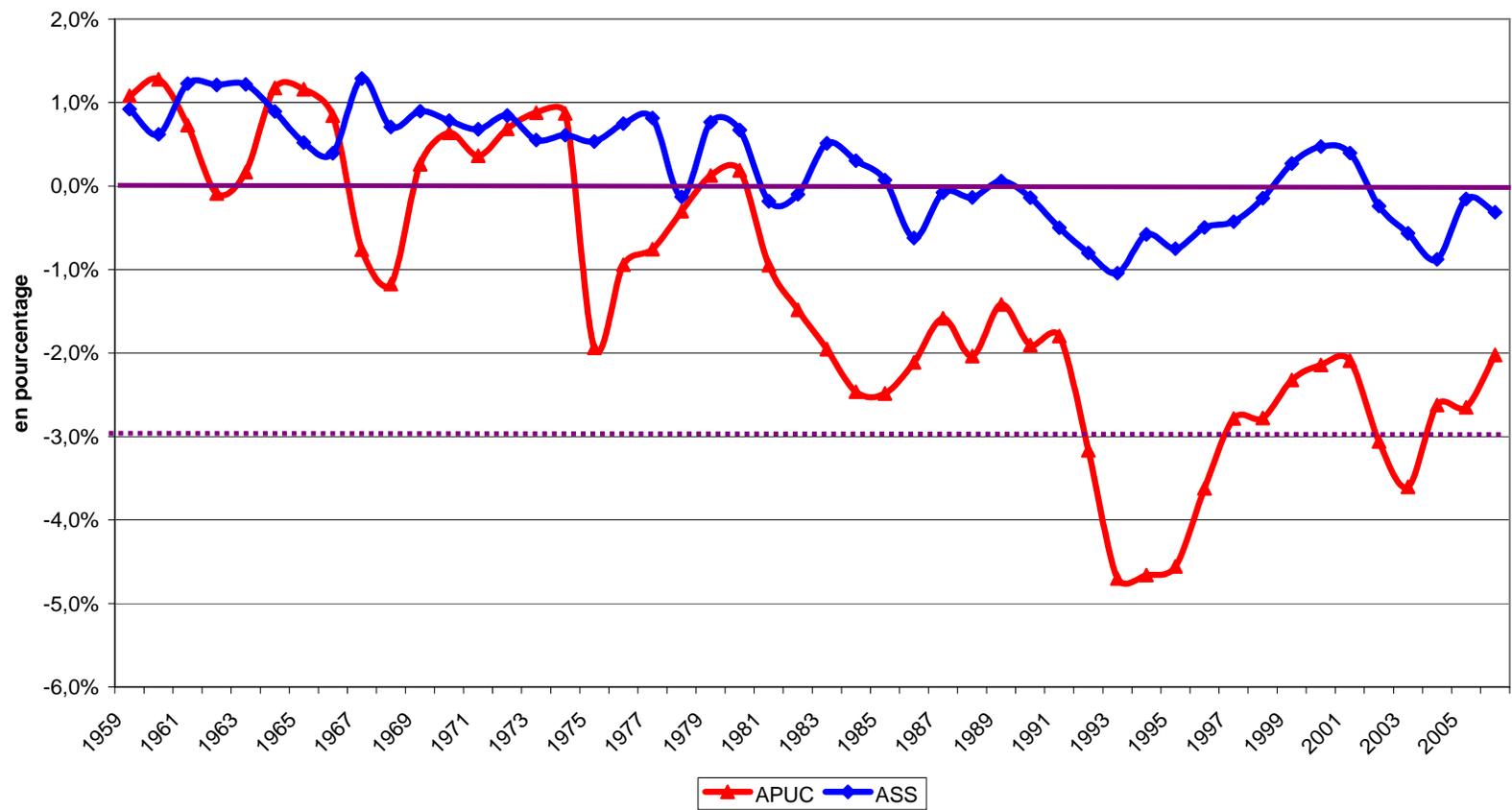
## V. Maîtriser la dépense locale pour maîtriser la dette publique ?

- Les collectivités locales contribuent-elles à creuser le déficit public ?
- De nouvelles relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ?
- Un nouveau management de la dépense publique locale ?

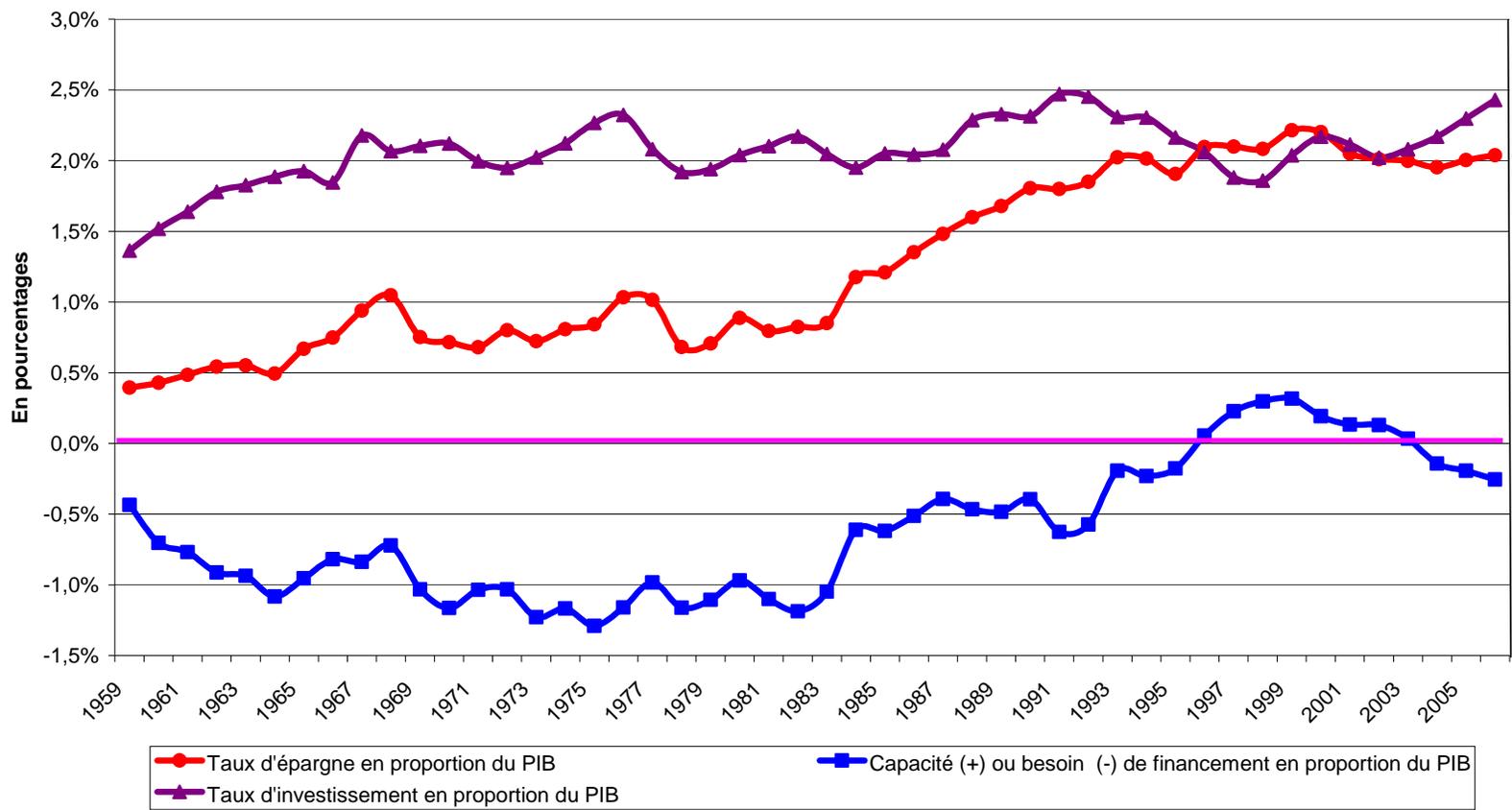
**Dette et solde de financement des administrations publiques locales  
en proportion du PIB**



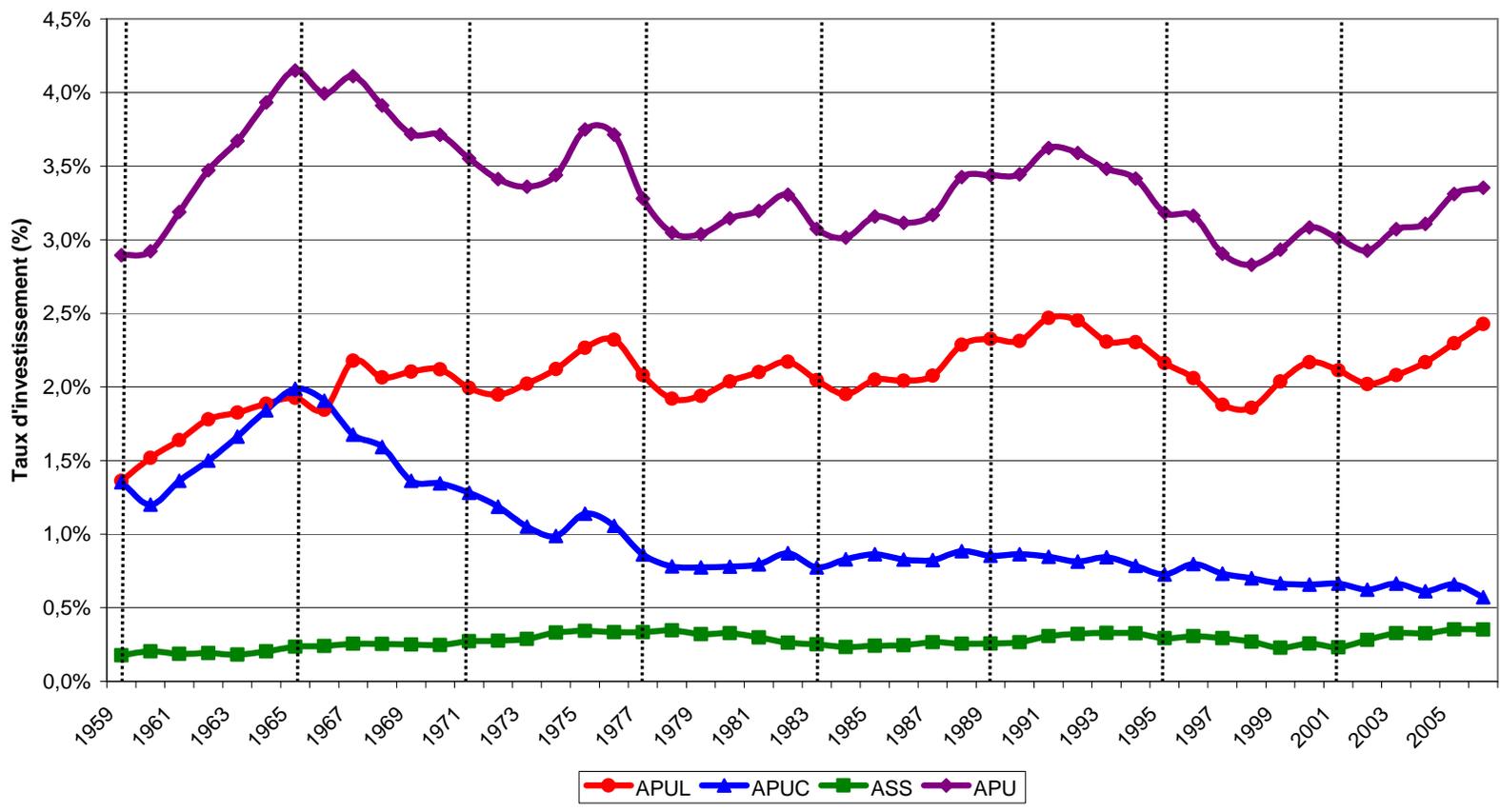
Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques centrales et sociales en proportion du PIB



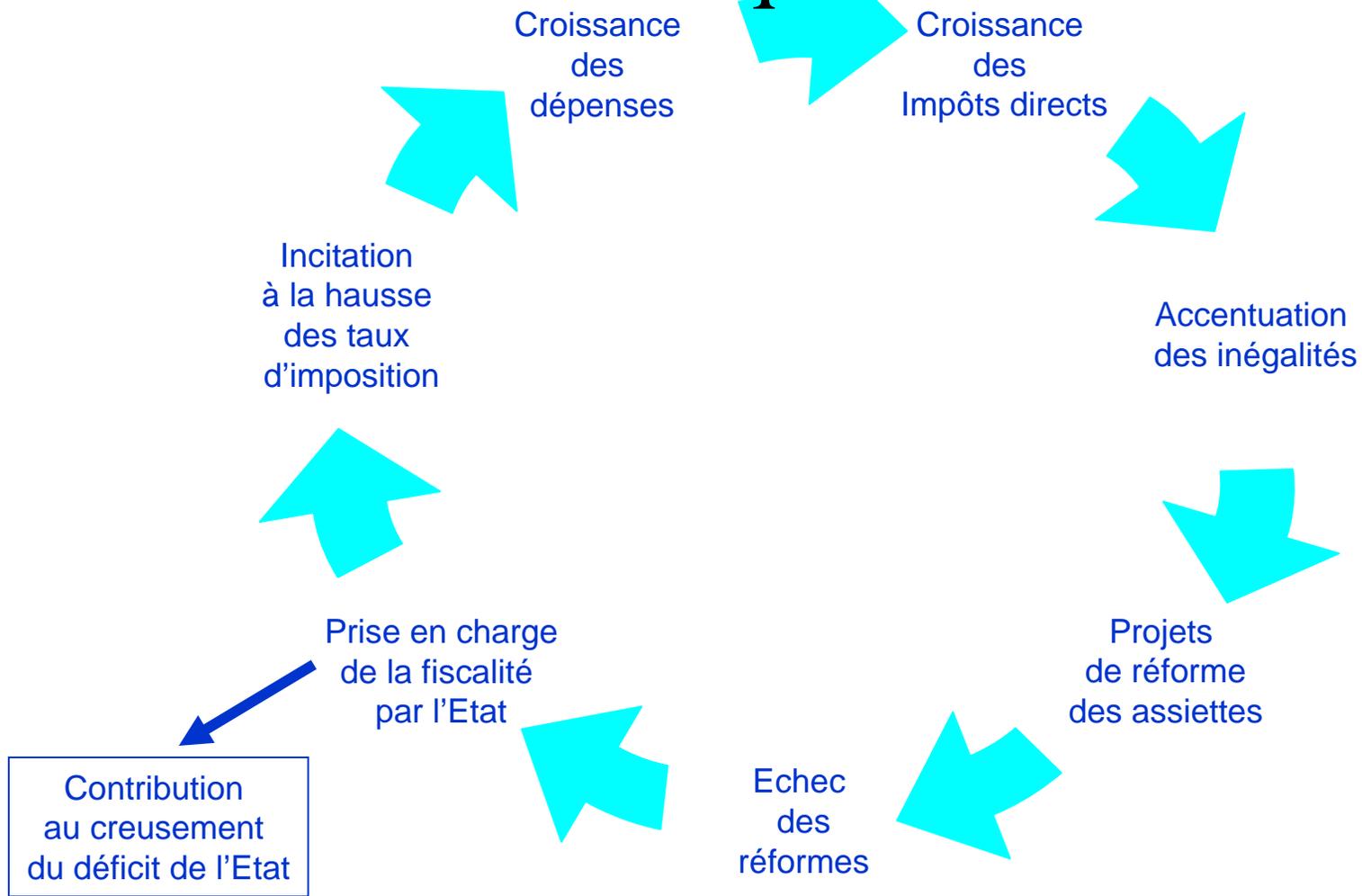
Taux d'investissement et taux d'épargne des administrations publiques locales en proportion du PIB



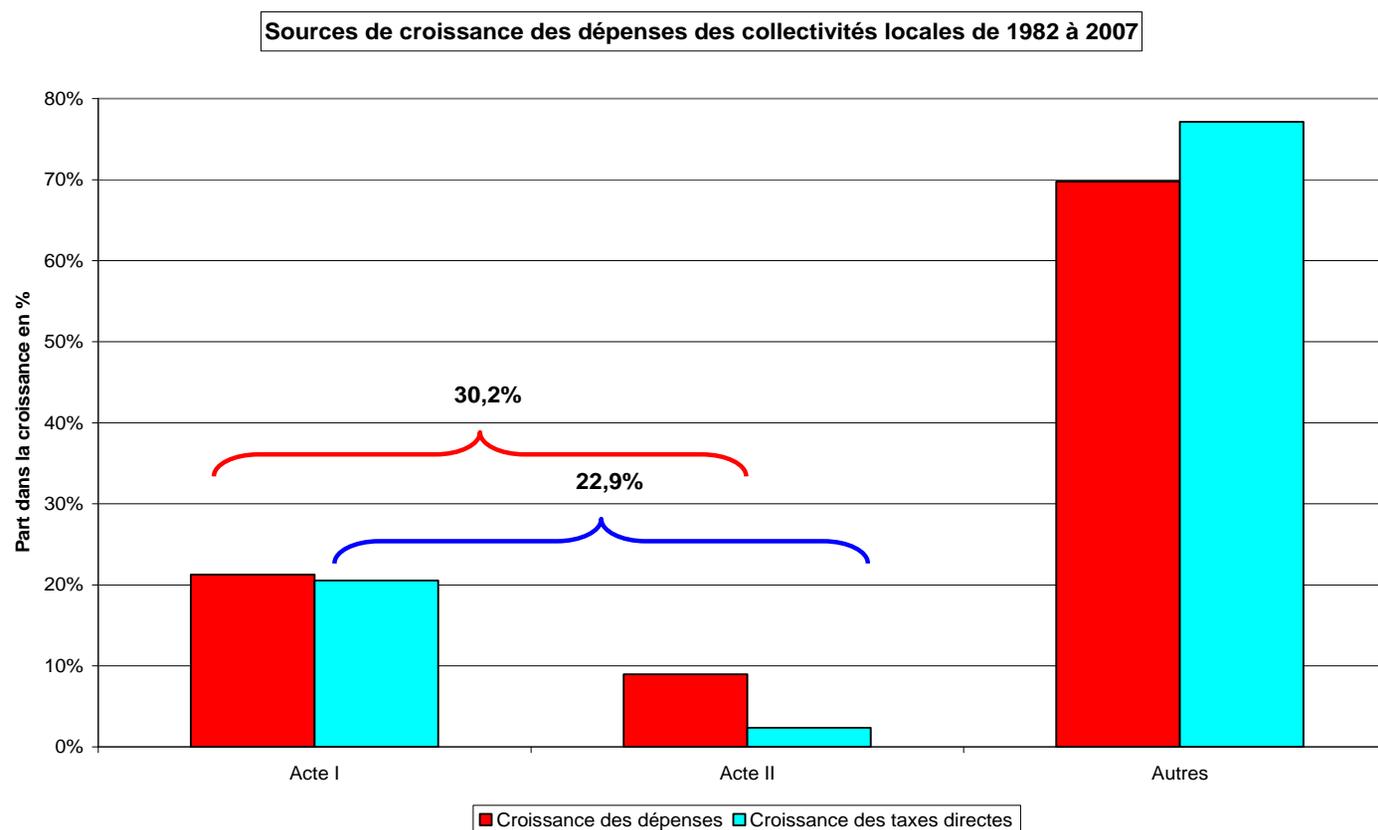
Taux d'investissement des administrations publiques en proportion du PIB



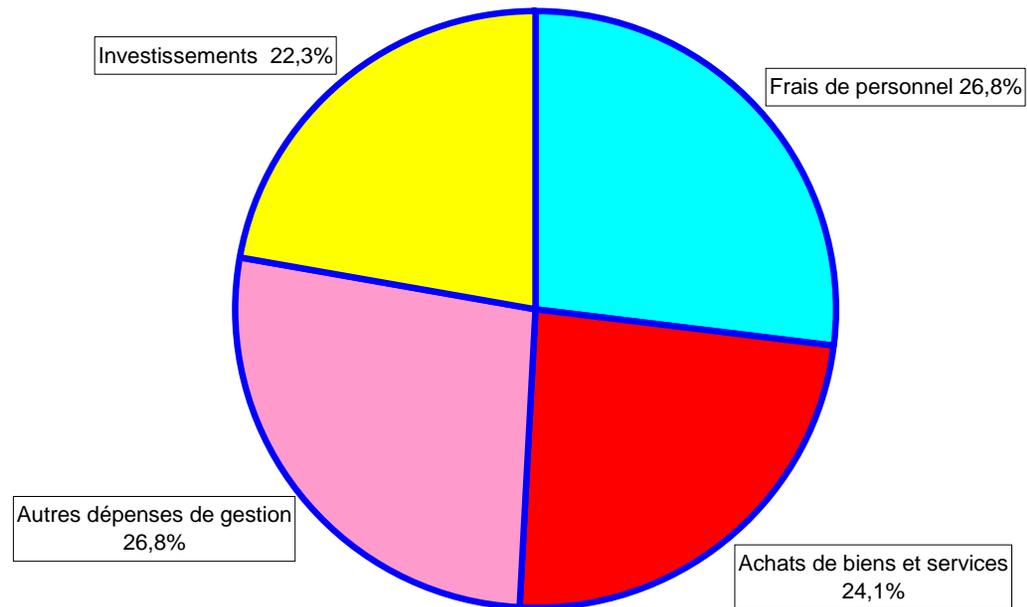
# L'Etat porteur d'un « déficit local masqué » ?



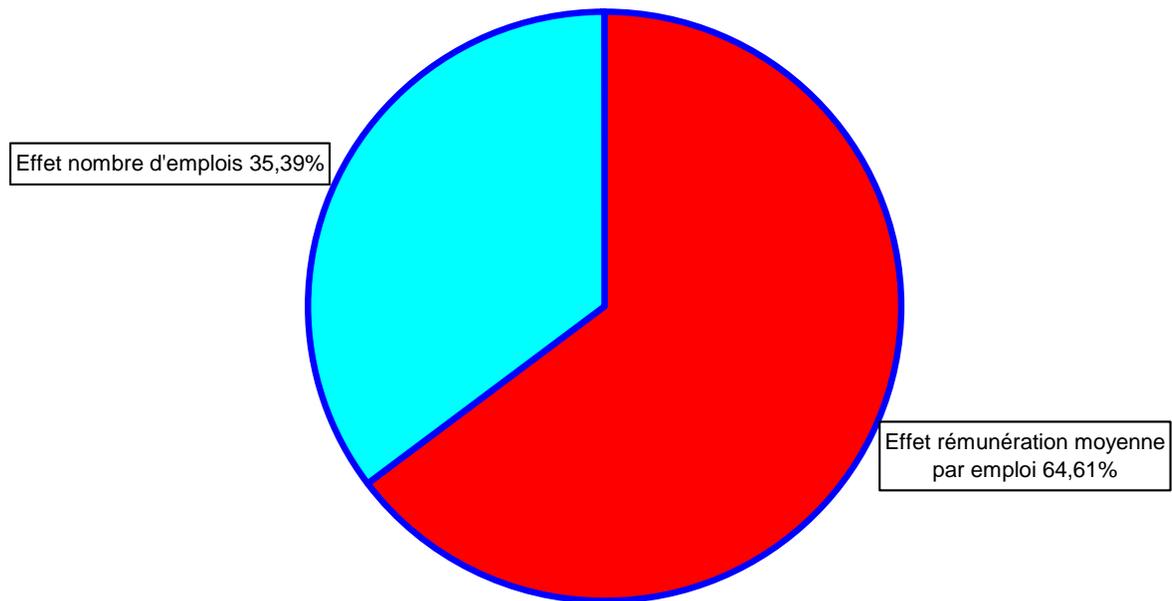
# Sources de croissance des dépenses et des impôts directs locaux de 1982 à 2007



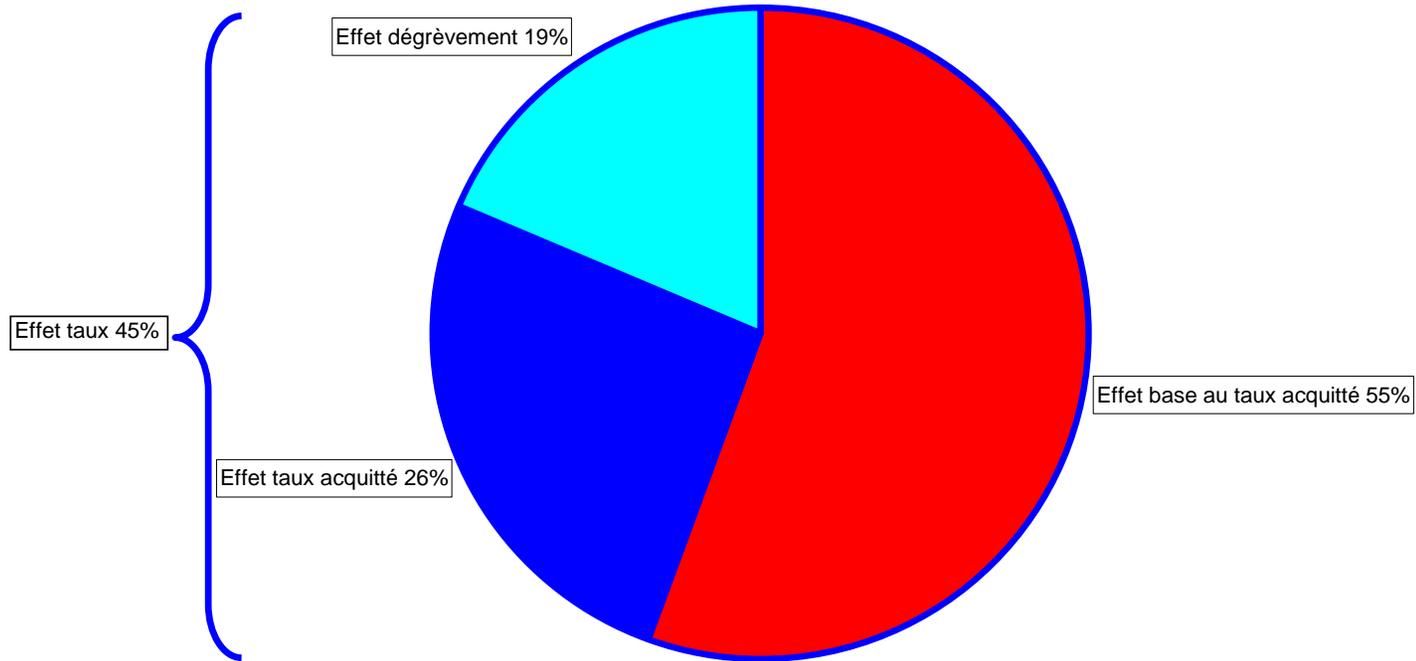
**Origine de la croissance des dépenses des collectivités locales de 1982 à 2007**



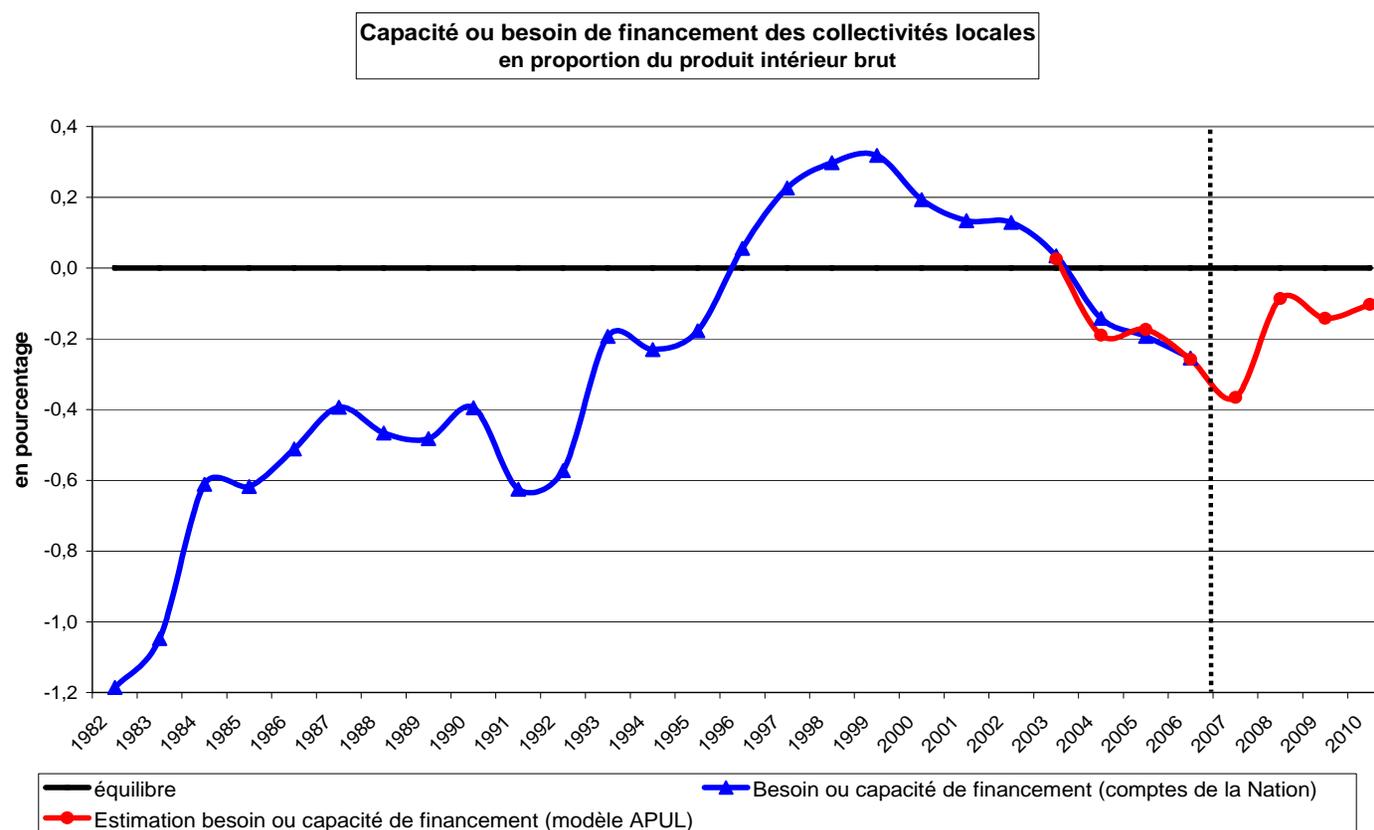
Origine de la croissance des frais de personnel de 1996 à 2005



Origine de la croissance des impôts directs des collectivités locales de 1983 à 2007



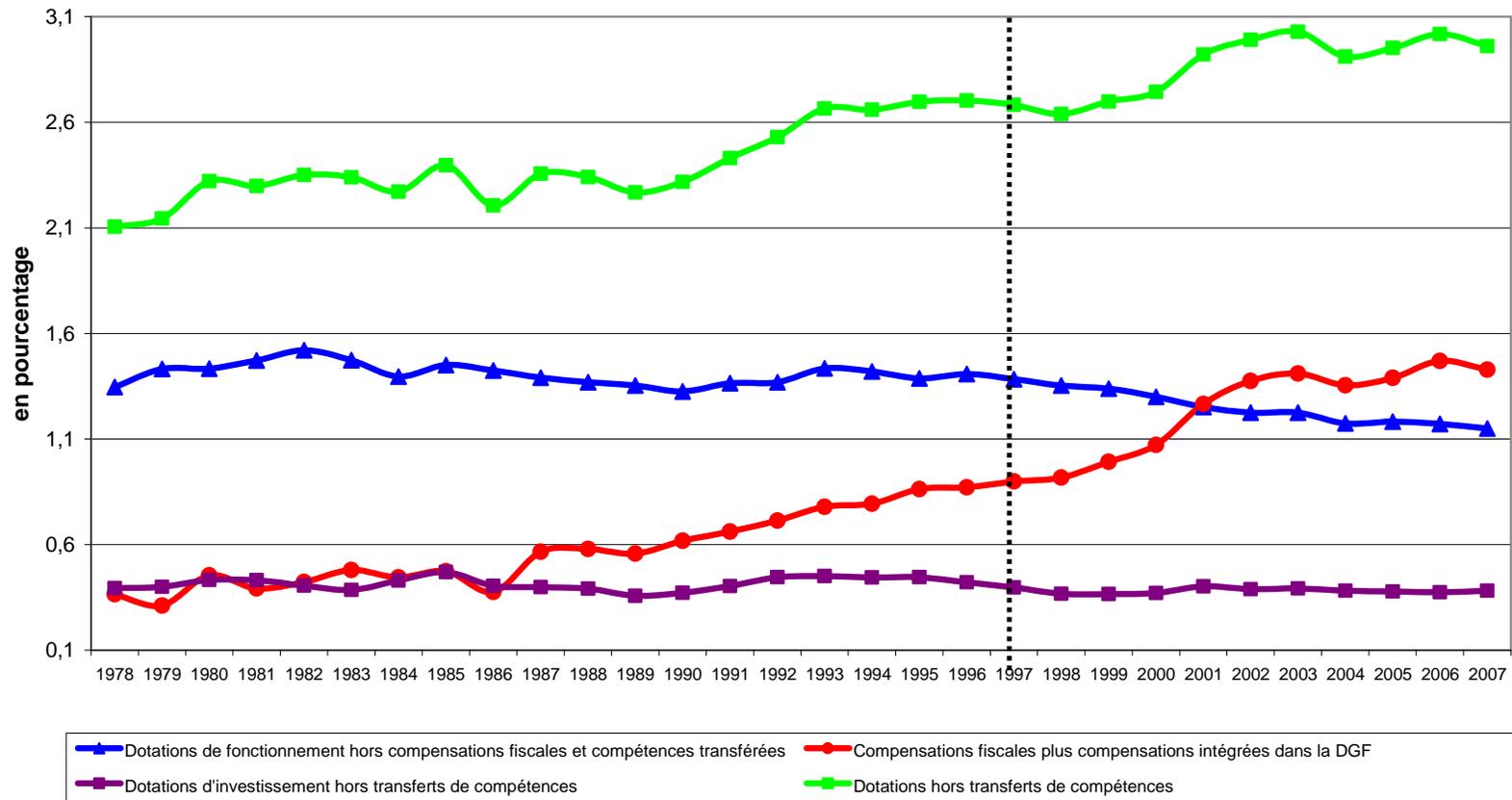
# Prévision du besoin de financement des administrations publiques locales



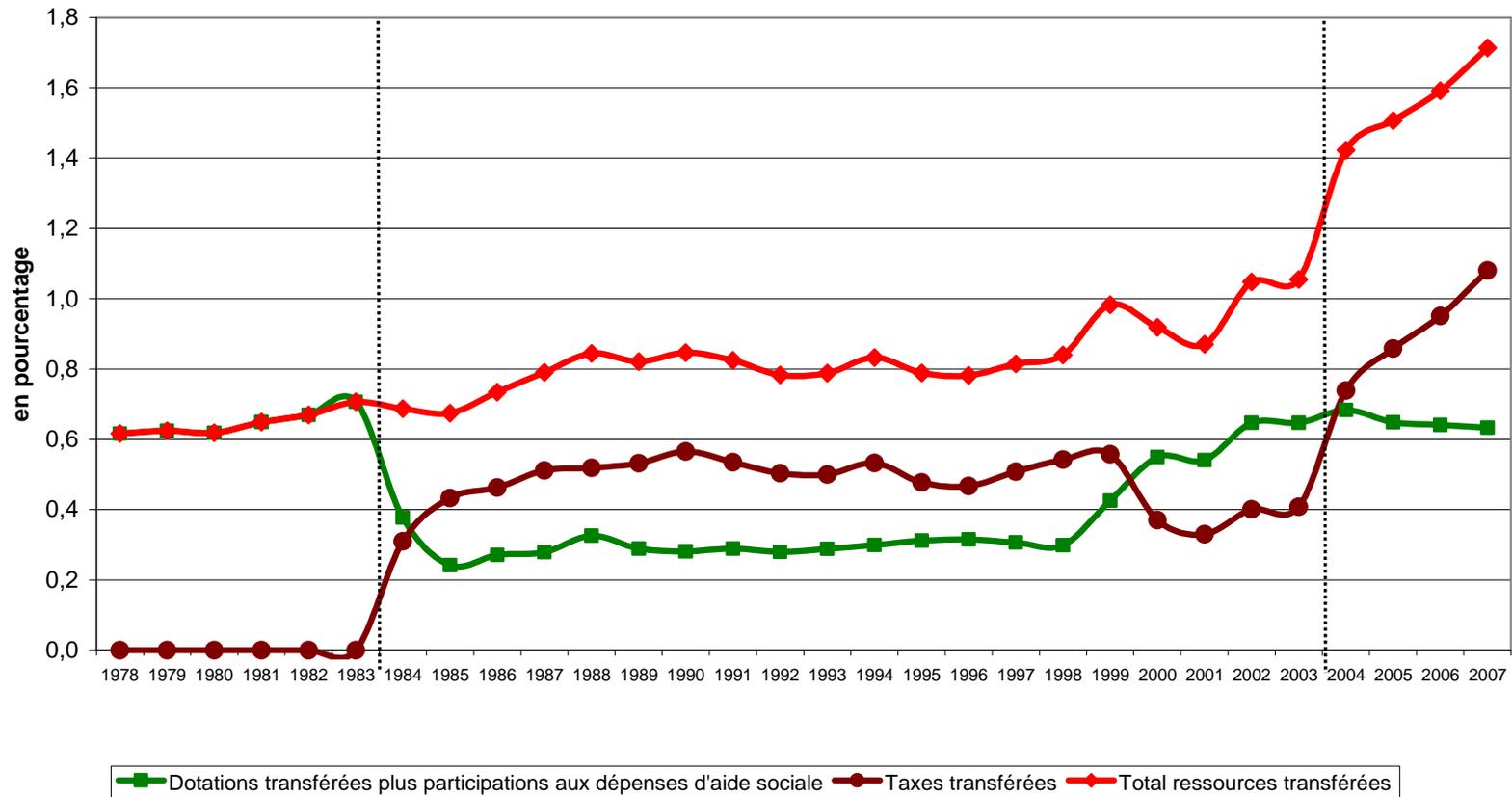
# Refonder les relations (financières) entre l'État et les collectivités locales?

- Réforme du contrat de croissance et de solidarité (projet de loi de finances 2008)
- Une nouvelle gouvernance financière des transferts entre l'État et les collectivités locales (rapport Richard)

**Concours de l'Etat aux collectivités locales hors compensations des compétences transférées  
en proportion du produit intérieur brut**



Ressources transférées par l'Etat aux collectivités locales  
en proportion du produit intérieur brut



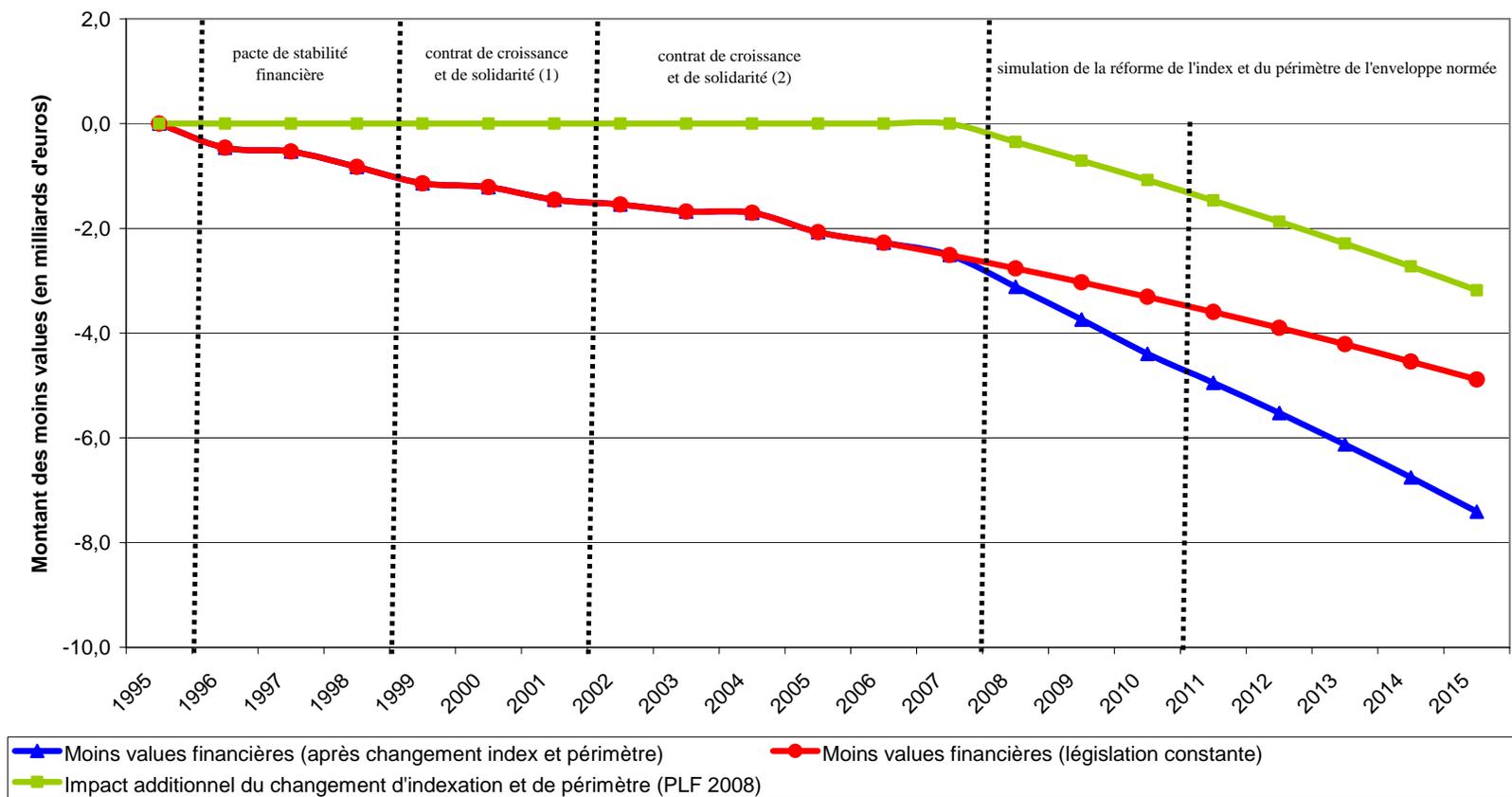
# Contrat de croissance et de solidarité

- Concours aux collectivités locales (68 milliards d'€ en 2007) répartis en
  - Concours sous enveloppe (46 milliards, dont la DGF 40 milliards)
  - Concours hors enveloppe (22 milliards, dont dégrèvements 10,8 milliards)
- Contrat de croissance et de solidarité (concours sous enveloppe)
  - une indexation de l'enveloppe sur un index macroéconomique prévisionnel (prix + 1/3 PIB en volume), non révisé (2,54 % en 2007)
  - ajustements internes par « DCTP-fusible » (-2,9 milliards d'euros en 2007)

# Réforme 2008 du contrat de croissance et de solidarité

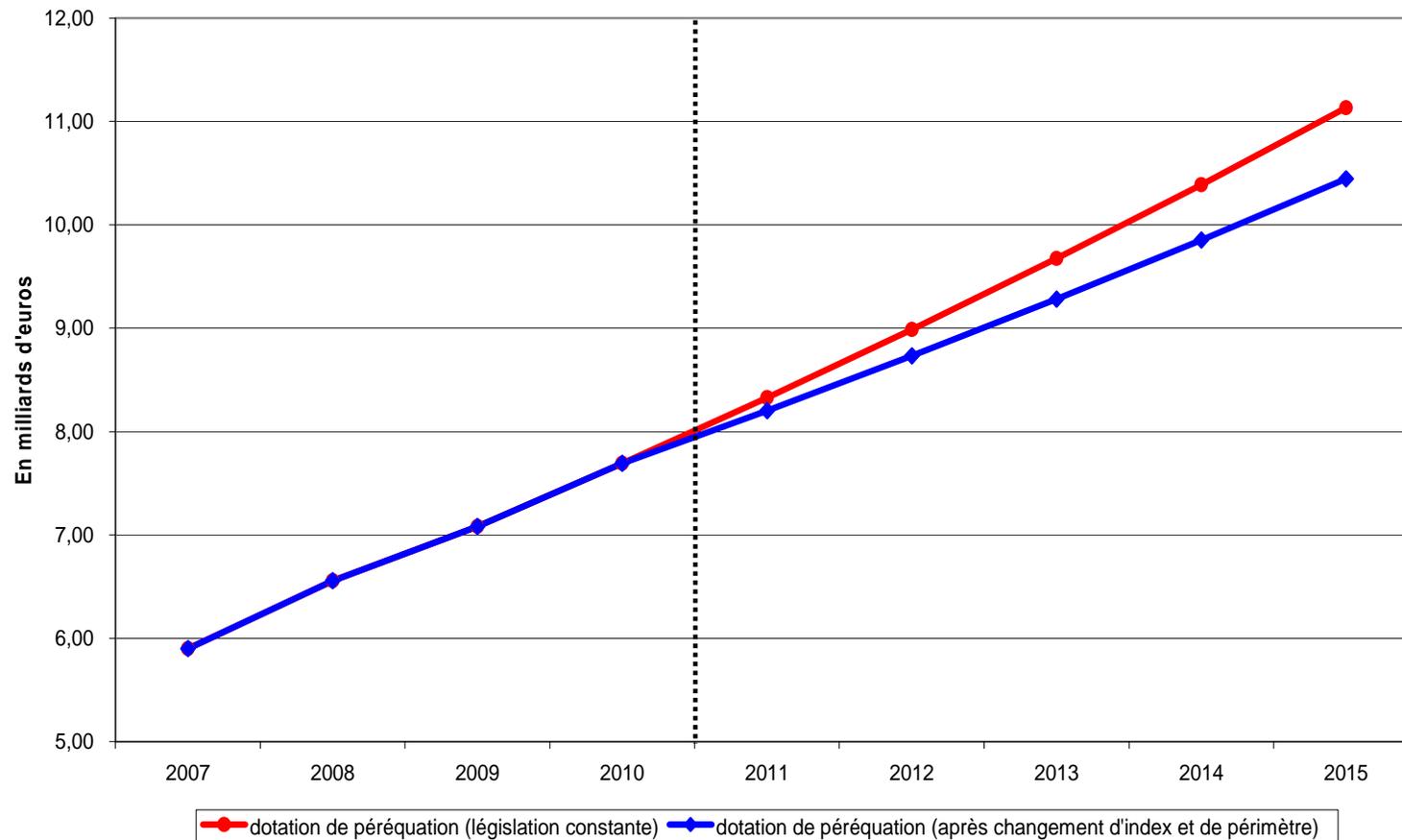
- Suppression de l'indexation de l'enveloppe normée sur le taux de croissance du produit intérieur brut, indexation exclusive sur les prix : +1,6% en 2008
- Incorporation de la compensation de la réduction de la part des recettes de la TP dans l'enveloppe
- Extinction de la DCTP et de la DCSPR en 2010
- Et après ?

### Conséquences financières pour les collectivités locales de la mise sous enveloppe des concours de l'Etat

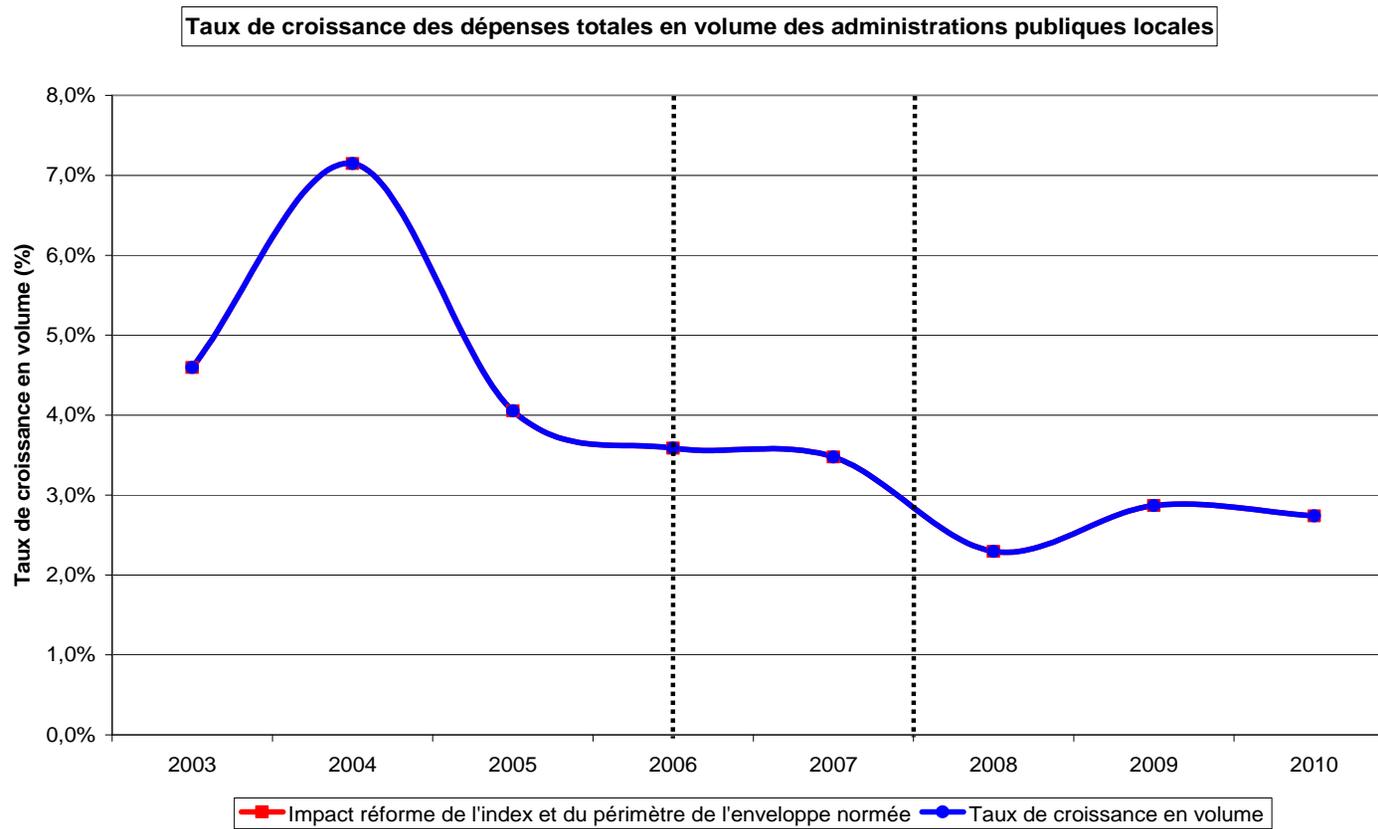


# Quel impact sur la péréquation ?

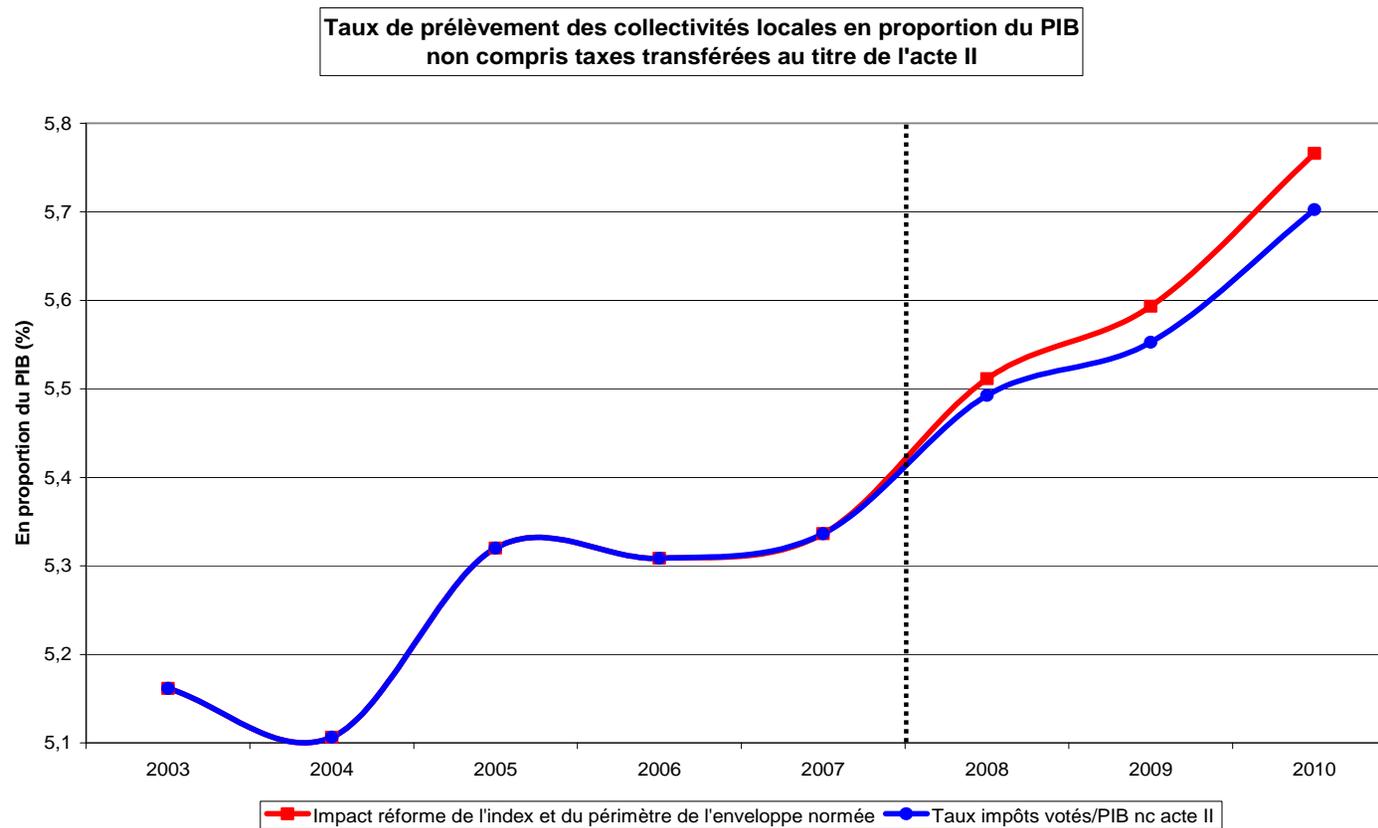
Dotation globale de fonctionnement : impact du changement d'index et de périmètre de l'enveloppe normée sur la dotation de péréquation



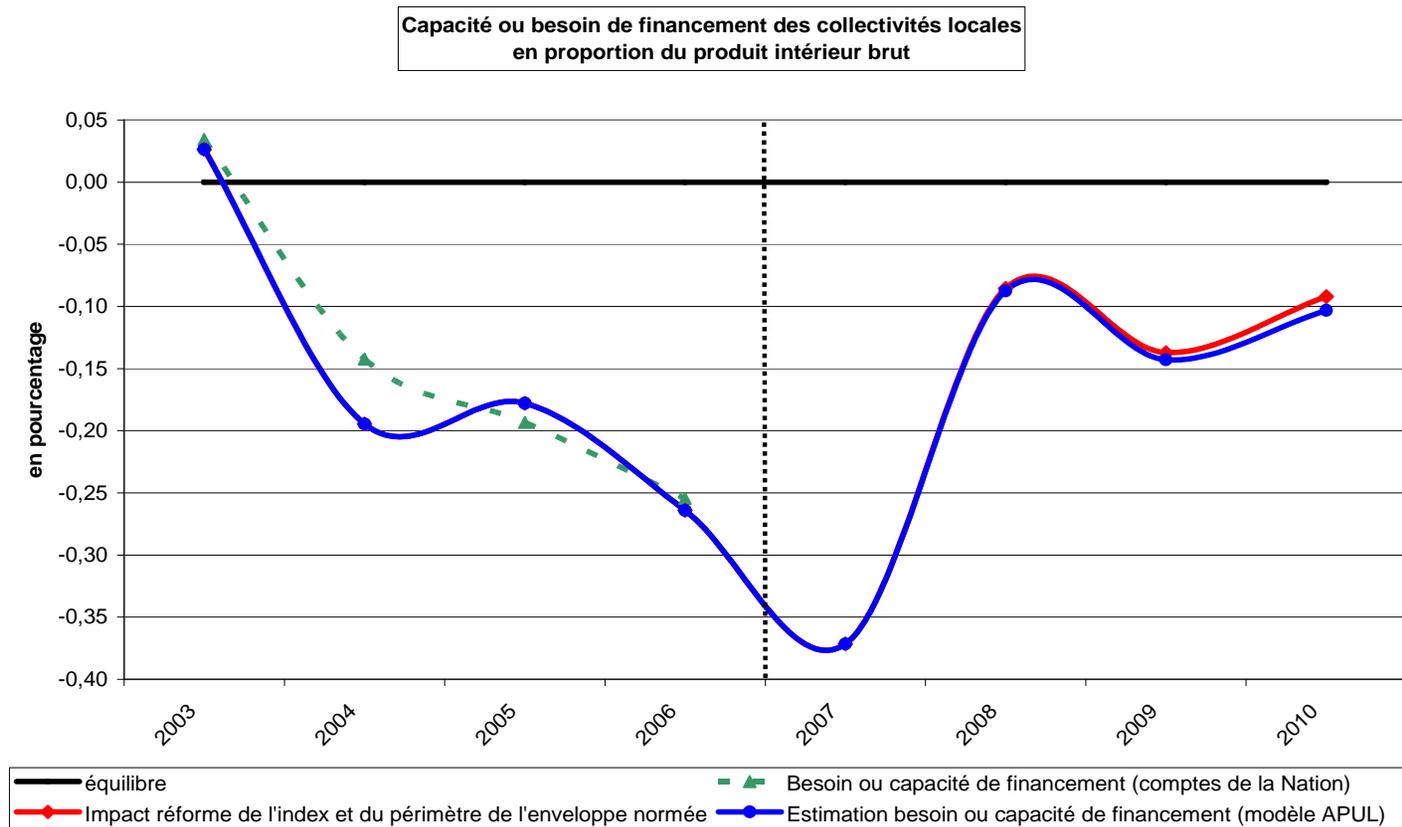
# Quel impact sur la dépense locale ?



# Quel impact sur le taux de prélèvement local ?



# Quel impact sur le déficit public local ?



# Une nouvelle gouvernance des relations financières entre l'État et les collectivités locales (Rapport Richard)

- Critères de maîtrise du déficit et de la dette publics du traité de Maastricht et du traité d'Amsterdam
- « Garantir que les échelons budgétaires infrarégionaux adoptent des comportements compatibles avec les engagements fixés au niveau national »
- La nécessité de procédures de coordination budgétaire

# Les pratiques étrangères

- Deux **stratégies de coordination**
- L'une **impérative** (par exemple, Finlande, Pologne, Portugal)
- L'autre **coopérative** (Autriche, Espagne, Belgique, Danemark, Islande)

# La pratique française

- Un **pilotage macroéconomique** des finances locales assuré par l'État sans négociation avec les collectivités locales
- Un « **faux** » contrat de croissance et de solidarité
- Un **programme de stabilité** (2007-2009) fondé sur un objectif de croissance en volume des dépenses locales de 0,5% par an
  - ni débattu
  - ni *a fortiori* négocié avec les autorités locales
- La fixation unilatérale de l'objectif affaiblit la **crédibilité** de la stratégie nationale de désendettement

# Un nouveau contrat pluriannuel de solidarité et performance ?

- **Pas de normes contraignantes**
- Une **négociation collective** d'engagements réciproques entre l'État et les collectivités locales
- Un interlocuteur, le **comité des finances locales** renforcé dans sa légitimité par des ajustements
  - de sa composition
  - et de son fonctionnement.

# Un pilotage négocié en quatre étapes

## I. Un **diagnostic partagé**

## II. La **négociation** d'un nouveau et véritable « contrat de solidarité et de performance »

en l'absence d'accord, « pénalité asymétrique » sur les collectivités locales prévue en LF de  $t - 1$  (par ex . Reconduction sans indexation des concours de l'Etat de  $t - 1$ )

## III. La **signature** formelle du contrat pluriannuel de solidarité et de performance entre représentants élus et ministres

- soumis ensuite au Parlement
- en l'absence d'accord, le relevé de conclusions de la négociation est transmis au Parlement dans le cadre du processus budgétaire.

## IV. Un **suivi** conjoint et une **révision** annuelle du contrat

# Mise en œuvre des propositions du rapport Richard

- Conférence nationale des exécutifs
  - Formule préférée à la réforme du CFL
  - Commission décisionnaire
  - Mise en place le 5 octobre 2007
- Mission Lambert

Groupe de travail sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales (remise des conclusions le 15/11/07)

  - Pertinence des domaines actuels de compétences de l'Etat et des différents niveaux de collectivités territoriales
  - Contraintes, notamment réglementaires, que l'Etat fait peser sur les collectivités locales
  - Relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales

# Vers un nouveau management de la dépense locale (Rapport Richard)

- **Création de référentiels de coûts standards** des principaux services publics locaux (cf Etude nationale des coûts dans le secteur hospitalier)
- **Enrichissement du débat budgétaire au niveau local (délais d'examen allongés, prospective pluriannuelle, analyse coût- bénéfice des projets d'investissement, indicateurs de performance**
- **Evaluation des politiques publiques**
  - indépendante de l'entité évaluée, reposant sur des indicateurs admis par tous et permettant des comparaisons.
  - résultats public
  - respectueuse du principe constitutionnel de libre-administration des collectivités territoriales
  - distincte des contrôles

## VI. Un programme de réformes à compléter par une adaptation des structures territoriales ?

- Lettre de mission du Président de la République au Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales (calendrier : mandat sauf indication contraire)
  - 1) situation des **banlieues** (emploi, logement, formation professionnelle, transports)
  - 2) **pause** dans l'octroi de compétences nouvelles aux collectivités territoriales, sauf exceptions de simplification et d'expérimentation
  - 
  - 3) **clarification des compétences** des différents niveaux de collectivités locales en les regroupant par blocs et en supprimant les redondances ; permettre une réelle mobilité entre les trois fonctions publiques
  - 4) **actualisation des bases** de la taxe d'habitation et des taxes foncières à chaque changement d'occupant ou de propriétaire ; réforme de la taxe professionnelle (dans projet de loi de finances 2009)