



12 juillet 2001

Ministère de l'Intérieur

*Direction générale
des collectivités locales*

**Ministère de l'Economie,
des Finances et de l'Industrie**

*Direction de la législation fiscale
Direction du budget*

NOTE D'ORIENTATION SUR LA REFORME DES RESSOURCES FISCALES ET FINANCIERES DES COLLECTIVITES LOCALES

La modernisation de la structure des ressources des collectivités locales participe de la politique de renforcement de la démocratie locale, axe majeur de la politique du Gouvernement et de la modernisation de notre pays.

Le Gouvernement s'est engagé dans une nouvelle étape de la décentralisation dont une des composantes essentielles est la modernisation de la fiscalité locale et la réforme des concours de l'Etat aux collectivités locales, afin de clarifier les objectifs recherchés et de mieux assurer à la fois le renforcement de la péréquation au sein des dotations de l'Etat et le financement de l'intercommunalité.

Le régime français des finances locales, caractérisé par de fortes garanties fiscales et financières au profit des collectivités locales, permet d'assurer un niveau de services publics de proximité parmi les plus élevés de l'Union Européenne. L'importance de leurs ressources fiscales est une caractéristique propre de notre pays qui confère aux élus locaux une véritable responsabilité financière vis à vis de leurs administrés tandis que les dotations de l'Etat évoluent en fonction de règles d'indexation leur conférant une relative prévisibilité tout en assurant une fonction de péréquation.

L'évolution de ces ressources permet aux collectivités locales de financer sans dégradation de leur autofinancement ou de leurs ratios d'endettement les dépenses nécessaires à leurs missions de service public assurant notamment les deux tiers de l'investissement public. De fait, les administrations publiques locales dégagent depuis 1996 une capacité de financement positive leur permettant de se désendetter et abordent aujourd'hui dans leur ensemble l'avenir avec une situation financière saine qui participe à l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques auquel le gouvernement s'est engagé vis-à-vis de ses partenaires européens. Le gouvernement, en mettant en place le contrat de solidarité et de croissance a contribué très significativement à cette amélioration.

Pour autant, cette bonne santé financière recouvre des situations contrastées selon les collectivités et repose sur un système de financement complexe et peu équitable tant sur le plan fiscal que budgétaire. Les dotations de l'Etat ne corrigent que très partiellement les écarts de richesse fiscale et toute réforme doit chercher à atténuer ces disparités en utilisant au mieux les moyens existants .

Dès lors, l'enjeu de la réforme des finances locales est double. D'une part, ainsi que l'a indiqué le 21 novembre dernier au congrès de l'Association des maires de France le Premier ministre, les collectivités locales doivent pouvoir « disposer de ressources stables et d'une marge de manœuvre suffisante en matière fiscale pour qu'elles aient les moyens d'assumer leurs responsabilités face aux contribuables, tout en menant à bien leurs politiques locales ». D'autre part, ces ressources, dont le niveau actuel est globalement satisfaisant, doivent être mieux réparties afin d'assurer à nos concitoyens une offre égale de service public et de financer l'ensemble des besoins nouveaux, telle l'intercommunalité.

A cet égard, la péréquation des ressources entre collectivités locales paraît devoir être renforcée à l'occasion d'une modernisation de la fiscalité locale. Dans ces conditions, la péréquation constituerait un moyen d'allouer plus efficacement les ressources existantes pour financer les besoins nouveaux de manière compatible avec nos engagements en matière de finances publiques.

La sensibilité de l'équilibre des budgets locaux et la nécessité d'éviter des transferts de charges trop importants entre contribuables, inhérents à toute réforme profonde de la fiscalité locale, justifient une approche progressive. La nécessité de définir des orientations claires et largement partagées n'en est que plus nécessaire afin de dégager une véritable perspective pluriannuelle.

Un certain consensus existe dorénavant sur la nécessité de simplifier et de rendre plus justes les mécanismes financiers existants. En outre, toute réforme d'ensemble doit prendre en compte la nécessité d'assurer le financement de près de 40.000 collectivités habilitées à lever l'impôt et susceptibles de bénéficier de dotations de l'Etat.

I – LE SYSTEME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES EST MARQUE PAR UNE GRANDE COMPLEXITE ET DES SITUATIONS CONTRASTEES

Le système de financement des collectivités locales, s'il permet globalement d'assurer un niveau de ressources suffisant, est marqué par une complexité croissante et il est source d'inégalités.

A. La situation financière des collectivités locales est globalement satisfaisante mais très hétérogène

La situation des collectivités locales s'est nettement améliorée depuis 1996. Elles bénéficient d'impôts relativement dynamiques en dépit d'une modération de la pression fiscale (croissance du produit voté de +3,5% par an en moyenne à législation constante). Elles dégagent une capacité d'autofinancement supérieure à 0,3% du PIB, qui devrait rester positive lors des prochaines années.

Pour autant, cette situation recouvre des situations très différentes, le produit des impôts demeurant très inégalement réparti entre collectivités. Ainsi, en 2000, 10% des communes ont représenté près de 90% des bases de taxe professionnelle.

B. Le système de financement des collectivités locales est complexe et source d'inégalités

1. Les dispositions en vigueur ne concilient qu'imparfaitement les exigences de justice fiscale et de financement équitable de l'ensemble des collectivités locales.

En effet, l'assiette de l'impôt local a vieilli, la dernière révision effectivement mise en œuvre datant de 1970 pour le foncier bâti et de 1961 pour le foncier non bâti. Par ailleurs, la révision conduite en 1990 – décidée à la suite de l'échec d'une procédure d'actualisation abandonnée en 1987 - n'a pas été intégrée dans les rôles d'imposition compte tenu des transferts de charge particulièrement sensibles qu'elle impliquait. Malgré les mesures transitoires envisagées, l'importance de ces transferts a jusqu'à présent conduit à différer l'application de la révision.

Outre leur vieillissement, les règles d'assiette des impôts sur les ménages ne permettent pas de refléter exactement les capacités contributives, faussant dès lors non seulement la comparaison de la charge de l'impôt entre contribuables mais également la péréquation entre les ressources des collectivités locales dans la mesure où le potentiel fiscal - principal critère utilisé en matière de péréquation – dépend directement des bases prises en compte.

Les difficultés inhérentes à l'adoption d'assiettes alternatives et notamment leurs conséquences en termes de transferts de charges entre contribuables et de ressources entre collectivités ainsi que les contraintes de territorialité qui caractérisent l'impôt local ont conduit à alléger les impôts existants par le développement de mécanismes d'allègement général (suppression de la part régionale de la taxe d'habitation), de réduction de bases (suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, par exemple), de dégrèvement (plafonnement par rapport à la valeur ajoutée pour la taxe professionnelle par exemple) ou de réductions d'impôt calculées en fonction de critères de revenu notamment pour la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties.

A titre d'exemple, la réforme de la taxe professionnelle qui arrivera à son terme en 2003 a déjà permis à plus d'un million d'établissements de bénéficier de la suppression totale de la part salariale. Par ailleurs, près de 12 millions de contribuables ont bénéficié en 2000 d'une exonération, d'un dégrèvement total ou d'un allègement de leur cotisation de taxe d'habitation. Dans ce cadre, le renforcement des modalités de plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation en fonction du revenu a permis de mieux prendre en compte la situation des ménages à faibles revenus.

Ce faisant, l'Etat est devenu le premier contributeur en matière d'impôts locaux, distendant le lien entre le contribuable local et la collectivité.

2. Les concours financiers de l'Etat se caractérisent par une grande complexité et par une répartition insuffisamment péréquatrice

Les règles d'évolution des concours financiers de l'Etat sont de nature à garantir aux collectivités locales une relative stabilité de leurs budgets, tout en opérant une péréquation entre elles afin de réduire les disparités de richesse fiscale. Pour autant, en dépit d'une forte progression de ces concours (+1,3% par an en moyenne en volume à structure constante depuis 1997, contre +0,4% pour les dépenses de l'Etat), leurs modes de répartition ne permettent d'assurer que de plus en plus difficilement le financement de l'ensemble des besoins, qu'il s'agisse de la péréquation ou de l'intercommunalité.

En outre, les dotations versées par l'Etat ne tiennent pas suffisamment compte de la situation réelle de chaque collectivité. Or, la péréquation est un objectif de solidarité entre collectivités locales mais aussi de transparence démocratique. A niveau de dépenses comparables, il est souhaitable que les taux d'imposition soient également équivalents, ce qui n'est pas possible lorsque des taux importants compensent une insuffisance de bases fiscales.

Dans ce domaine, malgré une réforme de la DGF en 1993 et les corrections apportées dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité mis en œuvre en 1999, lesquelles se sont traduites pour les collectivités locales par un gain de près de 3,8 MdsF par rapport aux règles du précédent pacte (indexé sur la seule évolution des prix) et par une évolution de la DSU et de la DSR de respectivement +74% et +50% par rapport à 1997, le niveau actuel de péréquation demeure insuffisant (environ 15,9 % du total des concours de l'Etat en 2001¹) et trop éclaté dans des dispositions d'une grande complexité et comportant des mécanismes d'indexation et de garantie qui ralentissent fortement l'effet des mécanismes de péréquation existants.

Enfin, la forte accélération du mouvement vers l'intercommunalité, à laquelle la loi du 12 juillet 1999 a donné une impulsion particulièrement importante, a créé au sein de la législation actuelle, une situation de concurrence objective entre financement de l'intercommunalité et celle de la péréquation qu'il apparaît indispensable de dépasser le plus rapidement possible.

II- LA NECESSAIRE MAIS DIFFICILE REFORME DE LA FISCALITE DIRECTE LOCALE

Une réforme de la fiscalité directe locale doit prendre en compte plusieurs contraintes :

Aux problématiques classiques sur la réforme de la fiscalité, portant sur la nécessité de concilier le niveau de recettes souhaité, la justice fiscale et l'efficacité économique de l'impôt s'ajoute en effet une exigence spécifique à l'impôt local : le respect du principe de responsabilité fiscale des collectivités locales.

Ce principe, au respect duquel les élus locaux sont attachés, implique que l'assiette de l'impôt soit localisable sur un territoire déterminé (et souvent très restreint sur les communes), que les bases imposables soient réparties de manière relativement homogène sur l'ensemble du territoire national, et que l'impôt puisse donner lieu à des taux d'imposition votés par l'assemblée délibérante, en tout cas dans l'acception française de la responsabilité fiscale. Le Conseil constitutionnel a rappelé à plusieurs reprises la portée de ce principe. A cet égard, il a jugé, à l'occasion de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle et de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, que ces mesures « n'avaient pas pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités territoriales ou de réduire la part des recettes fiscales dans ces ressources au point d'entraver leur libre administration ² » au regard de la Constitution.

Par ailleurs, la réforme de la fiscalité locale doit prendre en compte la part substantielle qu'occupe cette dernière en France au sein des budgets locaux (la moitié environ contre moins de 30% en moyenne dans les Etats européens). Il convient également de tenir compte de la nécessité de maîtriser les prélèvements obligatoires dans notre pays.

La fiscalité locale a fait l'objet au cours de ces dernières années de propositions de réforme qui peuvent s'articuler en deux grands ensembles.

Une première catégorie de mesures porterait sur la structure de la fiscalité locale, soit parce qu'elles modifient l'affectation du produit des impôts locaux existants entre niveaux de collectivités locales, soit parce qu'elles font appel à de nouvelles ressources fiscales.

¹ Toutefois, ce niveau peut faire l'objet d'estimations différentes en fonction du champ retenu pour les concours péréquateurs et pour le total des concours de l'Etat. En outre, il n'intègre pas la péréquation horizontale, et notamment les FDPTP et le FSRIF.

² Décision n°98-405 DC du 29 décembre 1998 pour la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle ; décision n°2000-432 du 12 juillet 2000 pour la suppression de la part régionale de la TH.

Une seconde catégorie de propositions s'insère dans l'architecture actuelle de la fiscalité locale tout en s'efforçant de la rendre plus juste, soit en modifiant l'assiette des impôts existants, notamment en prenant davantage en compte les capacités contributives, soit en proposant des aménagements sur la mise à jour des valeurs locatives ou les règles de détermination des taux d'imposition.

A. *Moderniser la fiscalité directe locale dans le cadre d'une nouvelle architecture*

Les propositions modifiant la structure de la fiscalité portent principalement sur la spécialisation des impôts locaux et sur l'introduction d'une fiscalité de substitution en faveur des collectivités locales.

1. La spécialisation des impôts locaux

Elle aurait pour objectif de rendre plus transparente la fiscalité locale en affectant à chaque niveau de collectivités locales un impôt déterminé.

C'est dans ce cadre que la commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre MAUROY, a recommandé l'étude d'un dispositif caractérisé par l'affectation de la taxe professionnelle au niveau régional et au niveau intercommunal, la taxe d'habitation au niveau communal et la taxe foncière sur les propriétés bâties aux départements. La taxe sur les propriétés non bâties ne serait pas affectée, compte tenu de la modestie relative de son montant, pas plus que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, dont le caractère non obligatoire et les règles spécifiques de répartition entre communes et structures intercommunales obéissent à une logique spécifique.

Pour la commission MAUROY, la taxe professionnelle unique deviendrait la ressource principale des intercommunalités à fiscalité propre. Toutefois, celles-ci pourraient continuer à percevoir, en complément, une fiscalité additionnelle sur les ménages (fiscalité mixte).

Une telle spécialisation, amorcée par la mise en place récente de la taxe professionnelle unique et la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation des régions, présente toutefois plusieurs difficultés.

Elle pose des problèmes de transferts entre collectivités et entre contribuables. A structure de dépenses inchangée pour chaque collectivité locale, la spécialisation entraîne des déséquilibres budgétaires qui ne pourront être résorbés que par des mécanismes de compensation. A défaut, l'ajustement ne pourrait se faire que sur la fiscalité, entraînant des transferts de charges vraisemblablement insupportables entre contribuables locaux.

Le schéma proposé par la commission MAUROY présente la caractéristique de limiter les transferts compensatoires entre niveaux de collectivités locales, puisque le montant de la taxe foncière sur les propriétés bâties collectée par l'ensemble des collectivités locales (86 MdsF) pourrait correspondre approximativement à la somme des ressources qu'abandonneraient les départements au titre de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation.

En revanche, la situation individuelle de chaque collectivité serait fortement modifiée. En particulier, la disparition de la part départementale de la taxe professionnelle, rebasculée pour partie au niveau des EPCI, accroîtrait les disparités fiscales existant à ce niveau puisque la taxe professionnelle est la ressource caractérisée par les plus fortes inégalités de bases et par les évolutions les plus différenciées.

La spécialisation ne peut donc s'envisager que si elle est accompagnée de l'organisation d'un dispositif général de prélèvements et de compensations dont la gestion serait particulièrement lourde. A défaut, les variations de taux d'imposition nécessitées par sa mise en œuvre risqueraient d'être difficilement acceptables.

Une telle piste risque, de plus, d'accentuer les inégalités de richesse entre collectivités locales, ce qui nécessiterait une refonte en profondeur des mécanismes de péréquation existants.

Par ailleurs, ce schéma pose la question du financement à moyen terme des missions assurées actuellement par les départements, puisque la perte de la taxe professionnelle qu'ils subiraient porte sur l'impôt dont les bases d'imposition sont les plus dynamiques. Un autre danger de la spécialisation réside dans l'accroissement de la dépendance financière par rapport aux aléas d'une seule base fiscale.

Enfin le schéma de spécialisation implique, outre la généralisation de la taxe professionnelle unique, des modifications significatives des règles de répartition de leur produit entre communes et EPCI afin de prendre en compte l'augmentation de la masse de taxe professionnelle à répartir.

En définitive, l'importance des répartitions liées à la spécialisation ne permettrait donc pas de respecter le lien direct entre l' élu et les contribuables.

2. L'introduction d'une fiscalité de substitution en faveur des collectivités locales.

- La création de nouveaux impôts locaux est une piste souvent évoquée.

A la différence de la situation observée lors des transferts de compétences intervenus en 1983-1984, il est aujourd'hui difficile d'identifier de nouveaux impôts transférables en totalité aux collectivités locales et susceptibles de leur conférer un véritable pouvoir de fixation du taux d'imposition. Les quelques impôts dont le produit total pourrait apparaître pertinent au regard du volume des budgets locaux (par exemple les droits de succession) sont soumis à trop de contraintes en matière de taux ou trop déséquilibrés en termes de répartition sur le territoire pour que l'on puisse les transférer aux collectivités locales.

- Une autre piste réside dans le partage d'un des grands impôts nationaux comme l'impôt sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée ou la taxe intérieure sur les produits pétroliers, qui aurait vocation à se substituer à un impôt local existant ou à tout ou partie des concours de l'Etat.

Cette piste ne répondrait pas à la préoccupation des élus visant à renforcer le lien entre l' élu local et les contribuables et se heurterait, par ailleurs, à deux difficultés principales : la localisation de l'impôt (et les inégalités de répartition qu'elle implique) et les contraintes communautaires qui interdisent par exemple une modulation régionale de la taxe intérieure sur les produits pétroliers ou de la TVA.

Le partage d'un impôt d'Etat ne pourrait alors prendre la forme que d'un partage de produit voté au niveau national, ce qui ne serait pas très différent d'une dotation dont l'évolution n'obéirait pas à un indice mais serait constituée par l'évolution d'une assiette fiscale.

B. Moderniser la fiscalité directe locale dans le cadre de l'architecture existante

La mise en œuvre de la révision générale des valeurs locatives cadastrales a été écartée jusqu'à présent car elle soulève un grand nombre de difficultés, notamment en raison des transferts de charges entre contribuables.

Dès lors, plusieurs solutions peuvent être envisagées, consistant soit à rechercher de nouveaux éléments d'assiette, soit à reprendre la réflexion sur la révision mais avec une approche décentralisée.

1. La recherche de nouveaux éléments d'assiette

a. Substituer la valeur vénale à la valeur locative

Cette méthode serait de nature à mieux prendre en compte les capacités contributives du redevable et à faciliter la mise à jour de ces bases par l'administration.

Les études conduites sur cette hypothèse font toutefois apparaître plusieurs difficultés.

Cette mesure ne pourrait s'appliquer que pour les taxes foncières puisque la valeur vénale ne concerne que la situation patrimoniale des propriétaires. Elle ne réglerait donc pas les questions relatives à la base de la taxe d'habitation. Elle poserait en outre des problèmes de gestion considérables car elle nécessiterait une mise à jour permanente des bases ou imposerait un dispositif déclaratif spécifique à la charge des propriétaires.

Par ailleurs, la réforme se traduirait, comme dans le cas de la révision générale des valeurs locatives, par des transferts de charges difficilement admissibles. Ainsi, pour les propriétés affectées à l'habitation, le passage à la valeur vénale aurait pour effet, selon le Conseil des Impôts, d'augmenter très sensiblement le poids de l'impôt pour les immeubles situés notamment dans les centres urbains dont la valeur vénale est élevée.

De plus, cette assiette serait davantage soumise aux fluctuations du marché immobilier et risquerait d'induire des variations de pression fiscale, source d'incompréhension pour le contribuable. A terme, cette solution ne dispenserait pas d'une réflexion sur la mise en place d'un mécanisme d'actualisation.

Pour ces raisons, les études menées jusqu'à présent n'ont pas abouti à un projet de réforme.

b. Retenir des éléments d'assiette prenant davantage en compte les capacités contributives de chaque foyer.

La piste consistant à prendre davantage en compte dans l'assiette de l'impôt local les capacités contributives des contribuables locaux, et qui a conduit à l'adoption de plusieurs réformes souhaitées par le Gouvernement, mérite d'être poursuivie. Il faut en effet rappeler que c'est pour cette raison qu'a été décidée l'importante extension des exonérations de taxe d'habitation dont ont bénéficié les contribuables à bas revenus.

S'agissant des ménages, les principales hypothèses évoquées consistent à intégrer une fraction des revenus imposables dans l'assiette de la taxe d'habitation, soit en retenant le revenu comme assiette de la taxe départementale, soit en intégrant dans les bases de la taxe d'habitation une fraction établie sur une assiette constituée par le revenu imposable.

La première de ces solutions, qui avait donné lieu à l'adoption par le Parlement de la taxe départementale sur le revenu en 1992, avait finalement été abandonnée en 1993 en raison des transferts trop grands qu'elle occasionnait, et de leur résultat globalement moins satisfaisant qu'escompté en matière de redistribution.

L'hypothèse d'une assiette comportant une fraction établie en fonction du revenu imposable paraît plus réaliste.

La Commission MAUROY propose d'engager une intégration progressive du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation retenant une assiette mixte qui reposerait pour partie sur la valeur locative du bien occupé, telle qu'elle résulterait d'une évaluation faite au niveau des communes, et pour partie sur le revenu du foyer et de corriger les inégalités de richesse induites par ce nouveau système par des dispositifs efficaces de péréquation.

Le schéma étudié pourrait consister à inclure une fraction limitée du revenu dans la base. Cette opération pourrait être effectuée sur la part communale, intercommunale et départementale. Elle pourrait être mise en œuvre de manière progressive sur plusieurs années.

Toutefois, les effets d'une telle réforme devraient être mesurés, notamment au regard des éléments suivants : l'importance des transferts qui en résulteraient entre contribuables ; l'impact de la mesure sur les transferts de cotisations entre collectivités; la compatibilité avec la baisse engagée des prélèvements obligatoires. Par ailleurs, l'introduction du revenu pourrait accentuer les disparités de ressources fiscales entre les collectivités au détriment des communes les plus pauvres.

Enfin, son efficacité redistributive risque d'être plus modeste que prévu compte tenu de l'importance des dégrèvements institués au profit des ménages à faible revenu décidés dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2000.

c. Prendre en compte le résultat des entreprises pour le calcul de la taxe professionnelle

S'agissant des entreprises, il faut d'abord rappeler que la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle se traduit à la fois par un allègement significatif pour le contribuable (en moyenne un tiers de la taxe professionnelle due à l'issue de la réforme) et par une amélioration de l'assiette puisqu'elle ne prendra plus en compte les salaires, ce qui pouvait être considéré comme défavorable à l'emploi. En revanche, le débat ne manquera pas de se déplacer sur le caractère défavorable de l'impôt pour les entreprises relevant des secteurs qui investissent le plus.

Une piste consisterait à mieux prendre en compte le résultat de l'entreprise (bénéfice imposable, résultat brut d'exploitation) dans l'assiette de la taxe professionnelle. Cette mesure pourrait permettre d'abaisser la taxation des immobilisations. Mais cette solution pourrait présenter trois difficultés : ce mode de taxation n'apparaît pas compatible avec une imposition par établissement, serait très sensible aux variations de la conjoncture et poserait des difficultés considérables de gestion.

d. Taxer les actifs financiers et/ou les actifs incorporels

Cette piste mérite d'être explorée même si elle soulève des difficultés. Elle pose en premier lieu un problème de définition des actifs concernés et de double imposition : les actifs financiers seraient imposés ainsi que l'emploi de ces mêmes actifs, dès lors qu'ils auraient financé des investissements d'un établissement imposable à la taxe professionnelle. En second lieu, elle peut entraîner des phénomènes de délocalisation de ces actifs.

En tout état de cause, la quasi-totalité des établissements financiers acquitteront très prochainement la cotisation minimale dont le taux a été relevé dans le cadre de la loi de finances pour 1999.

2. la mise à jour permanente des bases et la révision d'initiative locale

La nécessité de procéder à la révision des valeurs locatives cadastrales rappelée dans tous les rapports et analyses établis sur la fiscalité locale, fait l'objet d'un large consensus.

Force est toutefois de constater que les difficultés liées à la mise en œuvre de la révision générale des valeurs locatives cadastrales effectuée en 1990 rendent difficile son application effective dans les conditions initialement prévues, et ce d'autant plus que ces bases ont elles-mêmes vieilli.

Or, une meilleure prise en compte de la réalité des valeurs locatives cadastrales est un objectif de justice fiscale, mais aussi de bonne allocation des ressources entre collectivités locales puisque le potentiel fiscal, principal critère de répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales, est calculé à partir des valeurs locatives.

On peut se demander aujourd'hui si le choix consistant à effectuer de manière générale des révisions lourdes et systématiques ne montre pas aujourd'hui ses limites, alors même que, paradoxalement, des opérations ponctuelles d'évaluation des logements neufs ou de réévaluations pilotées au niveau local par les communes et les services fiscaux interviennent régulièrement et dans des conditions relativement satisfaisantes.

Pour cette raison, une des pistes qui mérite d'être examinée de manière approfondie consiste, dans le prolongement de leur rôle actuel, à donner aux élus locaux un certain nombre de pouvoirs dans la définition et la mise en œuvre des paramètres d'évaluation des valeurs locatives.

Cette solution consisterait à abandonner définitivement la révision de 1990 et à mettre en place un nouveau dispositif de mise à jour permanente des bases de 1970 sur initiative locale.

Ce dispositif pourrait comporter deux volets :

- au plan national, le mécanisme actuel de mise à jour des bases serait amélioré afin de permettre une actualisation plus fréquente ;

- au plan local, les élus disposeraient de la possibilité de déclencher une mise à jour des bases fixées en 1970 et selon des modalités qu'ils pourraient fixer dans un cadre prévu par la loi ;

Le pouvoir conféré aux élus pourrait porter, par exemple, sur la délimitation des zones de référence et sur les tarifs applicables.

Ce mécanisme de « révision allégée » d'initiative locale soulèverait bien entendu des difficultés, notamment en raison de la superposition des niveaux de collectivités et des transferts de part régionale ou départementale qui pourraient en résulter.

Mais cette solution permettrait de préserver la base locative comme élément principal de l'imposition locale assurant ainsi la stabilité des bases et le maintien d'un lien étroit entre l'écu et le contribuable.

3. Améliorer les marges de manœuvre des collectivités locales

La recherche et le développement de la responsabilité des élus locaux en matière de fiscalité doivent être développés sur les impôts dont ils sont responsables.

Ainsi, il pourrait être envisagé d'accroître la possibilité d'abattements et de dégrèvements décidés au niveau communal éventuellement en fonction du revenu, leur charge revenant aux communes qui décideraient de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, dans le domaine de l'encadrement des taux d'imposition, une simplification et une plus grande souplesse pourraient être recherchées tout en respectant l'objectif de protection des entreprises qui caractérise le dispositif actuel. Ainsi, il paraîtrait envisageable d'autoriser plus facilement toute politique de rapprochement des taux d'imposition de la moyenne nationale.

4. Moderniser la taxe et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères

Le développement et la modernisation des services de collecte et de traitements des déchets sont un enjeu de la politique d'environnement et d'aménagement urbain du Gouvernement. Dans ces conditions, et alors que le produit de la taxe et de la redevance sont en forte augmentation, une réflexion s'impose sur l'adéquation de l'assiette actuelle et, d'une part le service rendu aux usagers, d'autre part, le fonctionnement optimal du service sur des périmètres pertinents.

Compte tenu de ces orientations, il convient d'expertiser de manière plus approfondie les pistes relatives à l'introduction d'une part de revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation, à des modalités plus décentralisées de la révision des valeurs locatives foncières, à un ajustement des règles de lien entre les taux, et le cas échéant, au partage d'un impôt national.

III- LA REFORME DES CONCOURS DE L'ETAT DEVRAIT VISER UNE GLOBALISATION ACCRUE ET UNE REPARTITION PLUS JUSTE

La réforme des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales devra garantir la préservation de l'équilibre entre la nécessité, pour les collectivités locales, de bénéficier de ressources prévisibles de nature à leur permettre d'assurer dans des conditions satisfaisantes leurs missions de service public, d'une part, et l'obligation pour l'Etat de définir des règles d'évolution des concours aux collectivités locales compatibles avec ses objectifs de baisse des prélèvements obligatoires et de retour à l'équilibre des finances publiques, d'autre part.

La réforme devra par ailleurs permettre d'accompagner les évolutions institutionnelles en cours ou prévisibles à moyen terme, telles que notamment la montée en puissance de l'intercommunalité à fiscalité propre ou la perspective d'une nouvelle étape de la décentralisation et le transfert parallèle de nouvelles compétences aux collectivités locales.

Enfin, la réforme devrait être mise à profit pour clarifier, voire redéfinir, les objectifs assignés aux différents concours de l'Etat. A ce titre, trois objectifs paraissent pouvoir être retenus : associer les collectivités locales aux fruits de la croissance de manière compatible avec la stratégie de retour à l'équilibre des finances publiques retenue par l'Etat ; mieux répartir les concours en tenant davantage compte de la situation réelle de chaque collectivité ; enfin, accroître substantiellement les volumes financiers consacrés à la péréquation tout en assurant le financement du coût croissant de l'intercommunalité.

A. Les éléments de contexte de la réforme

1. Le maintien d'un mécanisme d'enveloppe normée éventuellement aménagé

Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales sont caractérisées depuis 1996 par l'existence d'une enveloppe normée dont l'évolution annuelle est déterminée par l'application d'indices macro-économiques. Au « pacte de stabilité » de la période 1996-1998, caractérisé par une indexation égale à l'inflation, a succédé pour la période 1999-2001 le contrat de croissance et de solidarité, bénéficiant d'une indexation plus favorable, égale à l'inflation majorée d'une part croissante de l'augmentation du PIB. Dans les deux cas, les dotations regroupées dans l'enveloppe sont les mêmes et ont continué d'évoluer en fonction de leurs règles d'indexation propres, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) jouant le rôle de variable d'ajustement de l'ensemble.

La mise en place d'un mécanisme d'enveloppe normée a constitué un progrès dans la mesure où elle a permis d'accroître la prévisibilité des ressources pour les collectivités locales tout en constituant pour l'Etat un outil de maîtrise de l'évolution de ses concours atténué toutefois par la multiplication ces dernières années des abondements exceptionnels.

Le maintien d'une enveloppe normée ne suppose pas nécessairement la reconduction pure et simple des règles actuelles.

En particulier, la détermination de la dotation jouant le rôle de variable d'ajustement ou la nécessité même d'une variable d'ajustement reste des questions ouvertes. Il serait envisageable, en effet, de remplacer le dispositif actuel prévoyant une indexation globale de l'enveloppe différente des indexations propres à chaque dotation par une indexation uniforme de toutes les dotations supprimant dès lors la nécessité d'une variable d'ajustement. Une variante de ce schéma consisterait à mettre en place deux indexations, l'une applicable aux dotations de fonctionnement, l'autre applicable aux dotations d'équipement. Ce schéma ne pourrait toutefois être retenu que si l'indexation était compatible avec nos objectifs de réduction du déficit public. Par ailleurs, la reconduction d'une enveloppe normée paraissant contradictoire avec l'existence d'abondements exceptionnels pourrait nécessiter la modification des règles de répartition des concours composant l'enveloppe.

2. Simplifier et globaliser les concours

Les concours financiers de l'Etat ont atteint avec le temps un niveau de complexité tel qu'il devient aujourd'hui très difficile pour les élus locaux et leurs représentants d'avoir une vision claire de ces ressources et, à plus forte raison, d'en prévoir l'évolution. Cette situation ne favorise pas la préparation des budgets locaux dans de bonnes conditions.

Une simplification apparaît donc nécessaire, qui pourrait prendre la forme d'un regroupement des concours actuels au sein de dotations plus larges.

L'intérêt de cette globalisation pour la lisibilité des concours de l'Etat se doublerait de la possibilité d'utiliser les marges de manœuvre financières ainsi dégagées pour accroître le volume de la péréquation et apporter une réponse à la pérennité du financement de l'intercommunalité.

L'opportunité de cette globalisation est par ailleurs renforcée par plusieurs éléments de contexte. Ainsi, un pas important sera effectué en ce sens en 2004 avec l'intégration dans la DGF d'environ 60 milliards de francs provenant de la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle.

De même, la fragilisation des sources de financement autonome du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (fiscalité de France Télécom et de La Poste et produit de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle), dont une fraction alimente le Fonds national de péréquation (FNP), conduit à la nécessité d'une réflexion sur l'opportunité du maintien d'un FNPTP et d'un FNP autonomes par rapport aux autres dotations de fonctionnement.

B. Les pistes de réforme

1. La globalisation des dotations, tant en fonctionnement qu'en investissement

En fonctionnement, la globalisation des dotations pourrait consister à élargir le champ de la DGF, en y intégrant non seulement la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, déjà prévue par la loi à l'horizon 2004, mais aussi les autres compensations fiscales, en particulier la DCTP et la compensation perçue par les communes défavorisées au titre des pertes de DCTP, actuellement supportée par le FNPTP. Compte-tenu des interrogations relatives à l'avenir du financement du FNPTP (et donc à l'alimentation du FNP par ce fonds), d'une part, et compte-tenu du bon taux de recouplement des communes bénéficiaires de la DSU ou de la DSR et des communes bénéficiaires du FNP, d'autre part, il pourrait également être envisagé d'intégrer le FNP dans le champ de la péréquation au sein de la DGF. Seule la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle, et éventuellement la DDR, seraient alors maintenues en dehors de la DGF. Les compensations correspondant aux transferts de compétences, et en particulier la DGD, pourraient également être regroupées dans la DGF, le maintien de dotations séparées étant désormais de moins en moins justifié.

Ne resteraient éventuellement à l'écart de ce mouvement de globalisation des dotations de fonctionnement au sein de la DGF que les dotations spécifiques liées à la couverture de charges particulières, telles que la dotation spéciale instituteurs (DSI) et la dotation « Elu local », ainsi que la DDR et les concours dont la fongibilité au sein de la DGF est mal assurée, telles que les subventions spécifiques attribuées par les différents ministères.

Le regroupement de la plupart des dotations de fonctionnement au sein de la DGF pourrait par ailleurs s'accompagner de la création d'une DGF des régions, appelée à regrouper les actuelles dotations de fonctionnement de l'Etat aux régions (DCTP et DGD notamment).

En investissement, la globalisation pourrait prendre la forme d'une fusion de la DGE des départements et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC). Dans la mesure où il n'existe pas de DGE des régions, la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) resterait pour sa part isolée, ce qui n'interdirait toutefois pas une évolution de cette dotation.

La globalisation des dotations d'équipement pourrait également être l'occasion de réexaminer la faisabilité d'un regroupement de la DGE et du FCTVA. Un tel regroupement aurait en effet le double avantage de fondre deux concours aux règles d'attribution présentant des similarités et de renforcer, du fait de la rationalisation générée par ce regroupement, l'effet de levier constitué par les aides de l'Etat à l'investissement des collectivités locales. La fusion de la DGE et du FCTVA pose toutefois plusieurs difficultés dans la mesure où les règles d'éligibilité et de répartition de ces dotations diffèrent fortement.

2. La réforme du financement de l'intercommunalité

L'essor sans précédent de l'intercommunalité à fiscalité propre sur la dernière décennie, et tout particulièrement depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, nécessite d'aménager le système actuel de financement de ces établissements. Les masses financières en jeu (9 MdsF en 2001, contre 3,3 MdsF en 1993), et leur dynamique propre, pèsent en effet sur les moyens affectés à la péréquation et nécessitent dès lors une modification de l'architecture actuelle de la DGF, sauf à remettre en cause l'objectif de renforcement de la péréquation.

Plusieurs possibilités sont envisageables pour financer l'intercommunalité. Elles peuvent être regroupées en deux grandes catégories de solutions, les premières consistant à modifier la répartition des masses au sein de la DGF, les secondes visant à établir un lien entre la DGF attribuée à chaque groupement et la DGF attribuée à ses différentes communes membres.

La première catégorie de solutions s'inscrit à l'intérieur de deux hypothèses extrêmes. Une première hypothèse consisterait à créer, au sein de la DGF, une part autonome destinée aux groupements de communes, comme il en existe une pour les départements. Cela ne réglerait toutefois pas la question du mode de financement de cette part autonome, dont l'enveloppe est destinée à croître à l'avenir en raison de l'augmentation du nombre et de la taille des groupements. La seconde hypothèse consisterait à conserver les masses actuelles réparties au sein de la DGF (dotation forfaitaire des communes, DGF des départements, intercommunalité, dotations de péréquation) mais à renverser l'ordre de la répartition, en faisant de la dotation forfaitaire le solde de la DGF après répartition des autres composantes. Cette seconde hypothèse se heurte toutefois à la difficulté de faire varier de manière non prévisible la dotation forfaitaire des communes d'une année sur l'autre alors même que cette dotation est la principale ressource versée par l'Etat aux communes.

La seconde catégorie de solutions, fondées sur la mise en place d'un lien entre la DGF des groupements et celles de leurs communes membres, consisterait à traiter la DGF des communes et celles des groupements non plus comme aujourd'hui de manière séparée, mais à raisonner au contraire en termes de territoires et de DGF totale répartie sur un territoire donné.

Un scénario intermédiaire entre ces deux types de solution pourrait consister à maintenir l'architecture actuelle de la DGF mais à réduire sensiblement l'indexation de la dotation forfaitaire des communes (et des compensations fiscales qui seraient intégrées dans la DGF) de manière à dégager les marges nécessaires au financement à la fois de l'intercommunalité et de la péréquation.

Cette réduction de l'indexation de la dotation forfaitaire pourrait ne concerner que les seules communes membres d'un groupement à fiscalité propre dans la mesure où les transferts de compétences opérés depuis les communes concernées vers les groupements dont elles sont membres entraînent mécaniquement une diminution des charges au niveau communal. Elle présente toutefois l'inconvénient de réduire l'effet d'incitation au regroupement intercommunal et peut à ce titre apparaître comme prématurée compte-tenu de l'inachèvement du mouvement de regroupement intercommunal.

C. Renforcer la péréquation par une meilleure prise en compte de la situation réelle des collectivités locales

1. Le renforcement de la place de la péréquation au sein des dotations

Ce renforcement pourrait passer en premier lieu par une utilisation appropriée des marges financières dégagées par la globalisation décrite précédemment, notamment par l'intégration dans la DGF des 60 milliards de francs de la compensation de la part salaire de la taxe professionnelle et par le décalage créé entre l'indexation de la nouvelle dotation globale de fonctionnement et celle de la part forfaitaire des dotations.

Le renforcement de la péréquation pourrait par ailleurs prendre des modalités différentes selon les niveaux de collectivités. S'agissant des communes, il pourrait être permis par la diminution de l'indexation annuelle de la dotation forfaitaire, actuellement fixée entre 50 % et 55 % du taux d'augmentation de la DGF totale et l'affectation à la péréquation des marges financières ainsi dégagées. Une telle réforme pourrait s'accompagner d'un réaménagement de la dotation forfaitaire afin de mettre en place une dotation de base uniforme pour toutes les communes dont l'objectif serait dans la mesure du possible de correspondre à un montant unitaire fixé au niveau national en francs par habitant. Un régime transitoire, sous forme d'indemnité compensatoire financée au sein de l'enveloppe, devrait être mis en place de telle manière que cette réforme ne se traduise pas par des baisses de dotations forfaitaires à l'occasion de la réforme.

S'agissant des départements, le renforcement de la péréquation pourrait passer par une modification de l'architecture de la DGF des départements pour la rapprocher de celle retenue pour les communes, avec une part croissante consacrée à la péréquation. Cette modification d'architecture permettrait de renforcer la part « péréquation » de la DGF des départements, cette part pouvant elle-même être réformée afin de tenir davantage compte des différences de richesse fiscale entre départements et des charges supportées par les départements urbains.

S'agissant enfin des groupements, différentes possibilités de liens entre la DGF du groupement et celles de ses communes membres sont envisageables, telles que l'attribution d'une DGF « consolidée » sur le territoire du groupement.

2. Améliorer les critères de répartition afin de mieux tenir compte des situations réelles de chaque collectivité

Les critères actuellement utilisés pour la répartition apparaissent à la fois trop nombreux (plus de cinquante) et parfois contradictoires entre eux. Il conviendrait en conséquence de procéder à une rationalisation des critères après un examen approfondi de l'adéquation de chaque critère vis-à-vis des objectifs assignés aux dotations. En outre, l'essor de l'intercommunalité conduit à s'interroger sur la pertinence du maintien de critères strictement communaux, déconnectés du contexte d'appartenance ou non de la commune à une structure intercommunale.

S'agissant des critères de ressources, il paraît par ailleurs nécessaire de rénover spécifiquement le critère du potentiel fiscal qui, d'une part en raison de la place croissante des compensations fiscales (notamment la compensation de la part salaire), et d'autre part du développement important de la taxe professionnelle unique, a perdu une partie de sa pertinence initiale, notamment pour les communes.

S'agissant des critères de charges, si la mise en place de normes nationales de charges sur le modèle retenu par le Royaume-Uni ne paraît pas souhaitable compte-tenu des difficultés pratiques que cette méthode rencontrerait dans un pays de 36.000 communes, l'aménagement des critères de charges existants (population, longueur de voirie, nombre d'élèves, etc.) et le développement d'indices synthétiques mettant en parallèle les ressources et les charges des collectivités, sur le modèle de l'indice utilisé pour la DSU, pourraient représenter des améliorations substantielles.

Dans le même temps, certains critères à vocation incitative, tels que le coefficient d'intégration fiscale (CIF) notamment, devraient faire l'objet d'un examen critique afin de s'assurer de la pertinence de leur degré actuel de prise en compte dans la répartition des dotations. En particulier, le mode de prise en compte du CIF, source de fortes variations de la DGF des groupements d'une année sur l'autre, pourrait être aménagé afin d'accroître la stabilité et la prévisibilité de la DGF des groupements ainsi que la pertinence de la répartition.

Ce réexamen d'ensemble des critères de répartition devrait s'accompagner d'un renforcement de la sélectivité et de l'intensité des mécanismes péréquateurs au sein des dotations en privilégiant les mécanismes dont l'effet de levier est le plus important. Outre la révision des critères utilisés ou celle du poids relatifs des différents critères, ce renforcement pourrait être obtenu par l'aménagement des dotations de péréquation existantes (DSU, DSR, FNP, DFM des départements, FCDR, FSRIF) au travers de l'adaptation des formules de répartition ou du regroupement de certaines dotations.

3. L'amélioration des outils de la péréquation horizontale

S'ils ne sont pas exempts de critiques, notamment en termes de variabilité des ressources et d'acceptabilité par les collectivités contributrices, les mécanismes de péréquation horizontale, qui trouvent des exemples d'application avec les Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), le fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR) ou le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), présentent l'avantage important d'être des outils puissants de solidarité et de redistribution entre collectivités riches et collectivités défavorisées.

La péréquation horizontale peut être envisagée à tous les niveaux des collectivités en mettant en place un mécanisme de prélèvement pour les collectivités locales dont le potentiel fiscal par habitant au titre de la taxe professionnelle, par exemple, dépasse dans une proportion à déterminer la moyenne de sa catégorie.

Il convient toutefois, pour chaque niveau de collectivités, de prendre en compte deux contraintes. La première est liée à l'articulation de la réforme avec les mécanismes existants de péréquation horizontale. La seconde résulte de la nécessité de ne pas affecter de manière trop brutale les budgets locaux. Les précédents (FSRIF par exemple) sont caractérisés par des plafonnements en fonction des dépenses réelles de fonctionnement.

Une péréquation interrégionale peut s'envisager sur cette base, mais risque de faire double emploi avec le fonds de correction pour les déséquilibres régionaux. En outre, la structure très particulière de ce fonds (3 régions contributrices, 13 régions bénéficiaires) rend difficile la mise en place d'un mécanisme écrétant un nombre significatif des régions qui seraient alors contributrices dans un mécanisme et bénéficiaires dans l'autre.

La péréquation interdépartementale peut également s'envisager sur des bases comparables. Pour ces départements, il conviendrait de s'assurer de la cohérence envisagée avec la péréquation interne à la DGF des départements qui se caractérise par un mécanisme de prélèvement sur la DGF des départements les plus favorisés au profit des départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale.

Enfin, s'agissant de la péréquation communale et intercommunale, la réflexion est axée sur la réforme des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

Ainsi que l'ont montré les précédents rapports présentés au Parlement, il paraît difficile de remettre en cause brutalement le mécanisme des fonds départementaux, reposant sur l'écèlement des recettes de taxe professionnelle des établissements dits « exceptionnels », qui ont le mérite de constituer une forme de péréquation gérée de manière décentralisée.

En revanche, les critères de répartition pourraient être davantage encadrés afin de renforcer le caractère péréquateur de ces fonds et il pourrait être envisagé de créer un nouveau mécanisme instituant un prélèvement calculé par rapport aux bases totales de la taxe professionnelle rapporté à la population totale de chaque commune qui se substituerait ou s'ajouterait au mécanisme actuel. Son produit pourrait, en tout ou partie, alimenter une péréquation s'effectuant au niveau national, sans exclure la possibilité de recourir à des formules plus décentralisées.

Plusieurs pistes principales peuvent être expertisées et notamment :

- passer d'un écèlement des seuls établissements exceptionnels à un écèlement de l'intégralité des bases de taxe professionnelle de la commune, dès lors que ses bases par habitant excéderaient un seuil fixé par référence à la moyenne nationale des bases de taxe professionnelle par habitant ;

- étudier la possibilité d'un écèlement complémentaire calculé sur la totalité des bases de taxe professionnelle de chaque collectivité. Ce mécanisme pourrait s'inspirer du nouveau régime d'alimentation du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France institué par la loi du 12 juillet 1999.

Le produit qui est susceptible d'être collecté ne pourra toutefois être que d'un montant relativement limité compte tenu de la nécessité d'éviter des mécanismes de « double imposition » (nouveau mécanisme + fonds départementaux), d'éviter une trop forte déstabilisation des budgets des communes, de plafonner le prélèvement en fonction des dépenses réelles de fonctionnement, tout en articulant ce prélèvement avec le mécanisme spécifique du FSRIF en Ile-de-France.

* *

*

Les orientations ainsi présentées sont de nature à permettre une véritable modernisation des ressources fiscales, financières et budgétaires des collectivités locales.

Elles doivent faire l'objet d'une expertise approfondie dans le cadre de la concertation qui doit désormais s'engager avec toutes les parties concernées.

Le rapport définitif sera établi sur la base de l'ensemble de ces travaux.