



Recommandations de l'APVF

Pour une fiscalité locale ambitieuse et responsable

A l'heure où des réflexions d'ampleur vont être engagées sur la fiscalité, **l'APVF appelle à une remise à plat des finances locales**. Face à l'accroissement des contraintes budgétaires sur les budgets locaux et à la réduction des marges de manœuvre pour y faire face, **la répartition des ressources, sur l'ensemble du territoire, doit être plus équilibrée, plus juste et adaptée aux défis auxquels doivent répondre les collectivités territoriales**.

Les élus des petites villes sont de bons gestionnaires :

Les élus des petites villes, contrairement à certaines idées reçues, sont de bons gestionnaires et sont soucieux du bon emploi (et du « bon usage ») de l'argent public. Ils votent des budgets à l'équilibre. Au-delà du strict respect des règles et des principes juridiques de bonne gestion des deniers publics, **ils s'emploient à atteindre les objectifs qu'ils leurs sont assignés** dans le cadre des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques, y compris lorsque ceux-là ne revêtent aucune portée obligatoire (trajectoire du solde des administrations publiques locales, ODEDEL, objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, objectif d'évolution du besoin de financement).

En moyenne, les dépenses de fonctionnement des petites villes ont progressé de 0,9 % par an entre 2013 et 2017. En 2017, elles n'ont augmenté que de 0,6 % (contre + 4,7 % pour l'Etat, la même année). Elles ont même baissé de 0,1 % dans les communes comprises entre 15 000 et 25 000 habitants.

L'équilibre difficile entre réduction des dépenses et maintien d'un service de proximité de qualité :

La maîtrise des dépenses locales s'est parfois opérée au détriment de la qualité du service public rendu à la population et du développement économique local. En témoignent les coupes budgétaires importantes déjà effectuées, en 2016, dans les services publics de proximité : voirie (-30 %), écoles primaires et maternelles (-29 %), culture (-18 %), environnement (-18 %) et dans le domaine de l'action sociale (-16 %). Ces efforts, qui se sont intensifiés en 2017 et en 2018, se sont aussi matérialisés dans la gestion de dépenses de personnel et par la réduction des effectifs. **La situation est préoccupante également du côté de l'investissement public** : les dépenses d'investissement des petites villes ont baissé, sur la période 2013-2016, de 15,5 % par an. Si on constate en 2017 une légère reprise (+ 6,5 %), le niveau de 2013 est encore loin d'être retrouvé. **Chaque année, la fracture territoriale s'amplifie un peu plus et les moyens d'y palier s'amoinissent**.

Des marges de manœuvre de plus en plus ténues face à l'accroissement de la contrainte financière :

De nombreuses petites villes ne disposent, plus aujourd'hui, de marges de réduction des dépenses sauf à ne plus assumer les services publics attendus légitimement par leur population.

Pourtant, malgré ce constat largement partagé, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a renforcé la contrainte sur les dépenses locales en mettant en place deux nouvelles procédures. La première concerne l'ensemble des collectivités territoriales : elles doivent présenter, chaque année dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, leurs objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement respectant une trajectoire fixée au niveau national. La seconde est limitée aux 322 collectivités locales les plus grandes : soumises à un « mécanisme d'encadrement contraignant des dépenses réelles de fonctionnement », elles sont sanctionnées pécuniairement par le préfet lorsqu'elles ne respectent pas leur objectif de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement « contractualisé ».

Si ce dispositif ne concerne pas directement les petites villes, elles en subissent les conséquences. De nombreux élus de petites villes, qui accusent déjà depuis plusieurs années un désengagement des départements et des régions, craignent que les « contrats » financiers aggravent la situation. **Entre 2013 et 2017, les subventions versées par les départements et les régions au bloc communal ont enregistré une baisse de 11,2 % et même de 21,5 % pour les seules subventions d'investissement¹.** Or, ces financements conditionnent l'éligibilité des communes à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) : l'octroi des dotations de l'Etat est subordonné, en effet, à la capacité pour les collectivités à financer une partie de leur projet (20 % au minimum).

En outre, **805 petites villes sont intégrées à des EPCI légalement obligés de contracter avec l'Etat.** Alors que la solidarité intercommunale est en progression (+ 4,3 % entre 2013 et 2017)², l'APVF s'inquiète des moyens d'action et de contrôle dont disposeront les petites villes pour se prémunir contre les effets pervers des « contrats » financiers. Comment s'assurer que les dépenses de reversement (fonds de péréquation, attributions de compensation, FNGIR), traduisant la solidarité territoriale, seront bien retraitées des évaluations et du calcul des résultats ?

Cette situation et les nouveaux efforts d'économie imposés entre 2018 et 2022 ne sont plus, dans ces conditions, raisonnablement acceptables.

Les baisses individuelles de dotations s'ajoutent à ces contraintes et fragilisent les territoires les plus en difficulté :

A côté de ces contraintes sur la gestion des dépenses, les élus locaux ont subi quatre années consécutives de baisse des concours financiers de l'Etat (après deux années de gel), et principalement de leur dotation globale de fonctionnement, fragilisant la dynamique de leurs recettes de fonctionnement. Malgré ces baisses de ressources, ils n'ont

¹ La Banque postale, *Note de conjoncture 2018 sur les finances locales*, septembre 2018, p. 20.

² *Ibid.*

que très peu actionné le levier fiscal, en jouant davantage sur l'assiette des impôts pour préserver leurs recettes fiscales. **L'épargne brute des petites villes, principal indicateur de la santé financière des collectivités territoriales, s'est dégradée au fil des années.** Au regard des efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement et de la dynamique (en baisse en 2017) de la fiscalité locale, cette dégradation est due principalement à l'affaiblissement du soutien de l'Etat, à son désengagement financier.

Revenant sur la baisse des dotations, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a gelé les concours financiers de l'Etat à leur niveau de 2017, soit 26,9 milliards d'euros (le plus bas historiquement). Certes, un gel est préférable à une nouvelle diminution des dotations mais, force est de constater, qu'en pratique, 48 % des petites villes ont subi une baisse de leur DGF et 67 %, de leur dotation forfaitaire en 2018. Souvent, la hausse des dotations de péréquation a, tout juste, permis de compenser ces pertes. **Si ces variations sont dues principalement à la recomposition de la carte intercommunale, elles risquent de figer, pour les années ultérieures, des inégalités territoriales importantes.** De plus, le financement des dotations de solidarité urbaine et rurale par écrêtement interne de la DGF (*a fortiori* par les collectivités territoriales, elles-mêmes) revient à **dénaturer l'objectif assigné à la péréquation verticale, émanation du principe de solidarité nationale garanti par la Constitution.** Les mécanismes actuels de péréquation ne permettent pas de réduire les inégalités territoriales qui ont été considérablement accrues en raison des baisses de dotations à l'aveugle.

Un désengagement financier de l'Etat généralisé :

Alors que les petites villes sont dépendantes des dotations nationales en matière d'investissement, le projet de loi de finances pour 2019 traduit un désengagement notoire de l'Etat dans certains domaines : baisse de 149 millions d'euros des dotations de soutien à l'investissement, en crédits de paiement ; diminution des crédits en faveur de la politique du logement (- 26,5 M€), du développement du sport de proximité (- 40,22 M€) et des agences de l'eau (une partie de leurs recettes sera désormais affectée au budget national) ; nouvelle suppression de 70 000 contrats aidés qui va fragiliser le tissu associatif dans les petites villes.

La suppression du principal impôt direct local sans concertation :

Cette vue d'ensemble s'impose avec encore plus d'acuité à la veille de la suppression d'un des principaux impôts directs locaux : la taxe d'habitation, qui rapporte près de 22 milliards d'euros en 2016 aux départements, aux communes et à leurs groupements. Avec la taxe foncière sur les propriétés bâties (31,9 milliards d'euros), le produit de la taxe d'habitation sert à financer les services publics locaux (dépenses sociales et scolaires, équipements sportifs et culturels, entretien de la voirie notamment).

En plus des questions techniques posées par son remplacement, la suppression de la taxe d'habitation comporte des enjeux d'ordre juridique : comment garantir demain le respect du principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales, et surtout, celui de la libre administration. Ces deux principes constituant la condition de la responsabilité financière des collectivités territoriales et des décideurs publics locaux.

La suppression de la taxe d'habitation comporte aussi des enjeux d'ordre politique. La fiscalité directe contribue au fonctionnement de la démocratie locale et de la

responsabilité. Elle oblige les élus locaux à rendre compte de l'utilisation de l'impôt. Or, les **restructurations et fermetures de services publics dans les territoires (politique de réduction des dépenses) ont aggravé la perception qu'ont les citoyens, usagers et contribuables de l'usage de l'impôt (augmentation de la fiscalité)**. Est-il efficace ? Les événements récents, et précisément le mouvement des « Gilets jaunes », imposent plus que jamais de mener un large débat public afin de redonner du sens au système fiscal en France.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la démarche de l'Association des petites villes de France. Nos recommandations ont pour ambition de garantir des finances publiques locales responsables (§I) et respectueuses de l'autonomie financière et de la libre administration des collectivités territoriales (§II). La fonction sociale de l'impôt – de réalisation de l'intérêt général, de redistribution des richesses et de réduction des inégalités – doit être réhabilitée afin que les petites villes puissent être en mesure de répondre aux défis sociaux et économiques qui s'imposent à elles (§III). Dans un contexte financier de plus en plus contraint et incertain, **il est indispensable que l'Etat et l'ensemble des collectivités locales resserrent leurs liens de solidarité.** Par conséquent, la fiscalité locale doit s'accompagner de mécanismes de péréquation efficaces (§IV).

§I. – Le consentement à l'impôt : un aspect majeur de la démocratie locale qui doit être préservé

- **Éléments de contexte :**

Le principe du consentement à l'impôt résulte de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes, ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». L'article 13 de la DDHC impose une égale répartition de l'effort fiscal entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

Le principe du consentement à l'impôt est garanti dès lors qu'il existe un lien de proximité entre les citoyens et leurs élus, à la fois pour déterminer le montant de l'impôt et pour en suivre l'emploi. **Tout éloignement des élus par rapport aux citoyens dissout ce lien, atténue la force de la démocratie représentative et le consentement à l'impôt³.**

Pour l'APVF, toute réflexion sur la fiscalité impose de traiter en premier lieu cette question fondamentale du lien fiscal entre l'autorité élue et le contribuable-électeur⁴, base de la démocratie locale : ces derniers doivent pouvoir juger la politique menée par l' élu à travers les services publics rendus et leur coût fiscal.

- **Constats :**

Le constat est clair : malgré la constitutionnalisation d'un principe d'autonomie financière, **la plupart des réformes entreprises depuis une trentaine d'années conduisent à réduire la capacité fiscale des élus locaux**. En 2010, la suppression de la taxe professionnelle (qui représentait 30,23 milliards d'euros en 2009, soit 43 % du produit des quatre taxes) – et son remplacement par une contribution économique territoriale – a mis fin à la **situation d'égalité formelle qui prévalait en matière fiscale pour toutes les collectivités** (loi du 10 janvier 1980). La fiscalité locale est de plus en plus « déconnectée » de l'exercice du pouvoir fiscal local (c'est-à-dire du pouvoir de fixer les taux d'imposition) et du territoire local (avec l'attribution d'impôts tels que l'IFER).

De ce point de vue, la réforme de la taxe d'habitation a de quoi inquiéter les élus locaux, et peut-être davantage les élus des départements. Déjà le dégrèvement de TH pour les résidences principales de 80 % des ménages mis en place par la loi de finances pour 2018 met à mal la **capacité effective** des élus de certaines collectivités à voter les taux d'imposition⁵.

³ P. Hernu, *L'autonomie fiscale gage d'une gestion locale citoyenne et responsable*, Revue française de finances publiques, n° 141, 2018, p. 263.

⁴ Si le poids de l'impôt local est effectivement supporté par le contribuable-électeur et non rejeté par les mécanismes de l'incidence fiscale sur d'autres. C'est le cas pour la taxe d'habitation frappant les résidences principales (in Y. Fréville, *Rapport d'information au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les dégrèvements d'impôts directs locaux*, n° 71, Sénat, 2003, p. 28).

⁵ A noter d'ailleurs que le Conseil constitutionnel, tout en concluant à la conformité du dégrèvement de TH pour 80 % des ménages à la Constitution et précisement au principe d'autonomie financière, a indiqué qu'il aurait pu en être différemment si les députés et sénateurs, auteurs de la saisine, s'étaient prévalus du grief selon lequel les communes comptant une proportion élevée de bénéficiaires du dégrèvement ne peuvent, de fait, pas augmenter de manière effective les recettes fiscales tirées de la TH (*décision n° 2017-758 du 17 décembre 2017 relative à la loi de finances pour 2018*).

Si l'annonce de la suppression de la taxe d'habitation peut régler en partie ce problème de droit, se pose la question de son remplacement. Les scénarios proposés par la mission Bur-Richard ne traitent pas la question sous l'angle du consentement à l'impôt, ni de la démocratie locale : la TH ne sera pas remplacée par un nouvel impôt ; la TH pourrait être remplacée par des dotations ; la TH pourrait être remplacée par le transfert au bloc communal du foncier bâti des départements ; la TH pourrait être remplacée par une fraction d'impôt indirect national ; la TH pourrait être maintenue pour les résidences secondaires et logements vacants.

Chacune de ces propositions contribue à éroder la démocratie locale et à affaiblir le lien entre l'élu et le contribuable-électeur.

- **Recommandations de l'APVF :**

Pour **maintenir ce lien de proximité**, et dans la perspective d'une suppression de la TH qu'aucun élu n'a demandée, très peu de possibilités :

- ❖ **Trouver une ressource fiscale de remplacement qui tienne compte des capacités contributives et qui soit territorialisée** : dans cet ordre d'idées, l'APVF a toujours plaidé pour l'intégration dans l'assiette de la taxe d'habitation de tous les foyers fiscaux une part de « revenu ».
- ❖ **Dégrèvement temporaire de 100 %** pour laisser le temps de la réforme sans porter atteinte à la capacité fiscale des élus locaux ;
- ❖ **Création d'un « nouvel impôt local citoyen »**. Pour l'APVF, cette idée intéressante ne doit pas être écartée : cet impôt – d'un montant substantiellement inférieur à celui de la TH (environ un quart) – viserait à associer aux charges de fonctionnement de la commune les citoyens résidents, et non propriétaires, utilisateurs de services publics. Il serait assis sur les revenus selon des modalités simplifiées, avec pouvoir de taux dans la limite d'un plafond national. Pour l'APVF, ce scénario évoqué par la mission Bur-Richard aurait le mérite de maintenir *via* l'impôt un lien entre les contribuables locaux et le service public délivré par les collectivités. Il en va du bon fonctionnement de la démocratie locale.

§II. – L'autonomie financière : une composante essentielle de la libre administration des collectivités territoriales qui doit être redéfinie

• *Éléments de contexte :*

Aux termes de l'article 72 de la Constitution et de l'article L. 1111-1 du CGCT, la libre administration implique une autonomie à la fois institutionnelle et fonctionnelle.

Sur le plan institutionnel, l'exercice de la libre administration revient à des conseils élus issus d'un suffrage qualifié de politique. **La libre administration suppose, en outre, des attributions effectives et une libre gestion** qui exclut les atteintes ou empiètement de l'Etat ou des collectivités territoriales sur une autre collectivité.

Ainsi, **la libre administration impose des compétences mais également des moyens suffisants** : des moyens humains (*décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale*), des moyens juridiques qui interdisent notamment que la liberté contractuelle des collectivités territoriales subisse « une contrainte excessive » (*décision n° 92-316 du 20 janvier 1993*) et enfin, **des moyens financiers qui « ne doivent pas être restreints au point d'entraver la libre administration »** (*décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991*).

Pour l'APVF, l'autonomie financière des collectivités est une composante essentielle du principe constitutionnel de libre administration érigé et garanti à l'article 72 de la Constitution : le législateur ordinaire et le législateur organique ne peuvent réduire l'autonomie financière au point d'entraver la libre administration des collectivités territoriales.

En droit positif, l'autonomie financière est définie par les articles 72-2 de la Constitution et précisée par la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Tant le législateur organique que le Conseil constitutionnel retiennent une acception restrictive de l'autonomie financière :

- le législateur organique intègre dans la notion de ressources propres (prise en compte pour le calcul du ratio d'autonomie financière) le produit d'impôts transférés par l'Etat sans pouvoir de taux.
- pour le Conseil, il ne résulte d'aucune disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale (*décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 relative à la loi de finances pour 2010*).

• *Constats :*

La notion de ressources propres servant de base au calcul du ratio d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivité territoriale intègre les produits d'impôts dont les collectivités ne déterminent pas les taux.

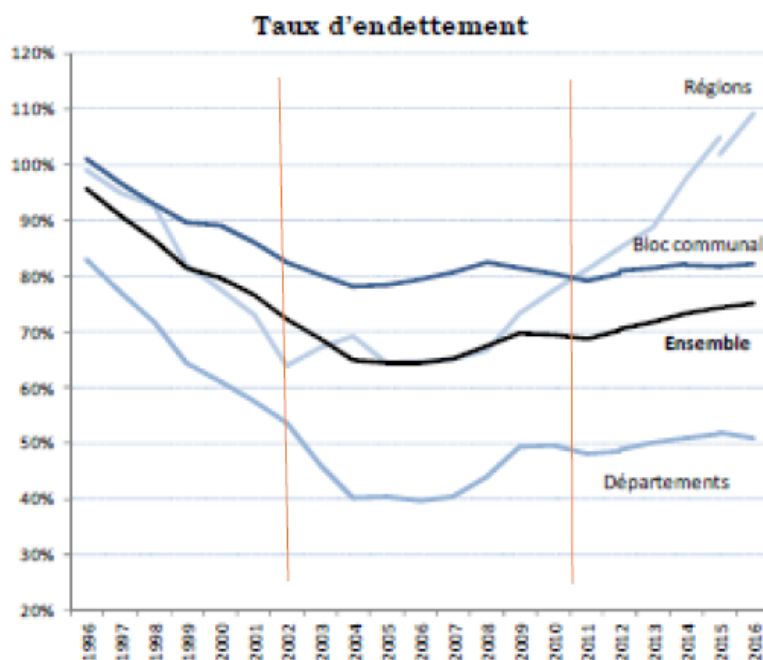
Ainsi calculé, le ratio d'autonomie financière apparaît en progression pour les trois catégories de collectivités : entre 2010 et 2015, la valeur du ratio serait passée de 64,7 % à 68,6 % pour le bloc communal. On pourrait croire, à la vue de ces chiffres, que plus la part de la fiscalité

se réduit dans le total des ressources des collectivités locales, plus leur autonomie financière se renforce !

Pour l'APVF, en intégrant les produits de la fiscalité ne relevant pas du pouvoir des collectivités, on majore indûment la valeur du ratio et **on masque ainsi la réalité de la détérioration de l'autonomie fiscale des collectivités à coup sûr, et probablement de leur autonomie financière.**

Pour l'APVF, **l'autonomie fiscale est une condition nécessaire de la responsabilité financière** des collectivités territoriales. Et, c'est bien dans cet esprit que le législateur leur avait accordé, à la fin des années 70, un certain nombre de libertés en matière fiscale et financière. L'absence d'autonomie couplée d'une augmentation forte des dépenses due aux délégations successives de compétences avaient abouti à une véritable crise des finances locales à cette époque. Pour illustration, en 1978, l'endettement des communes de plus de 10 000 habitants représente 51,4 % des recettes d'investissement tandis que leurs ressources propres ne s'élèvent qu'à 6,5 % en moyenne.

Force est de constater que l'autonomie financière – telle que nous l'entendons à l'APVF – contribue à **l'équilibre des finances**. Le graphique ci-dessous (tiré du rapport 2017 de l'Ofgpl) s'il n'explique pas tout, est assez explicite :



Le graphique montre que le taux d'endettement de l'ensemble des collectivités territoriales a diminué jusqu'au début des années 2000. A partir de là, il s'est stabilisé pour le bloc communal et les départements tandis qu'il s'est accru, de manière exponentielle, pour les régions. Si l'accroissement du taux d'endettement des régions n'est pas uniquement lié à la réduction de leur autonomie fiscale⁶, les ressources alternatives n'ont pas permis d'enrayer le phénomène.

⁶ Les atteintes à la capacité fiscale des régions (suppression de la part régionale de la taxe d'habitation en 2001 et réforme de la taxe professionnelle en 2010) a été combinée, en effet, avec des transferts importants de charges de fonctionnement (TOS, compétence TER...).

- **Recommandations de l'APVF :**

Pour l'APVF, l'autonomie financière devrait être définie de manière plus extensive qu'elle ne l'est actuellement :

- ❖ La notion de ressources propres des collectivités doit être recentrée sur les seules **impositions dont la loi les autorise à fixer le taux** ;
- ❖ Les ressources propres ainsi définies doivent représenter une **part prépondérante** (et non déterminante) de leurs ressources totales ;
- ❖ La **part prépondérante doit être déterminée de manière objective**, sur la base d'un taux et non d'une année de référence (2003 actuellement) ;
- ❖ Il faut consacrer le **principe de compensation intégrale et pérenne de toute suppression/réduction de recette fiscale** dans la Constitution. Actuellement, seul le principe de compensation des transferts de charge est consacré dans la Constitution. Le Conseil constitutionnel n'admet pas un tel principe pour la compensation de la suppression ou de la réduction d'une recette fiscale : « *aucune exigence constitutionnelle n'impose que la suppression ou la réduction d'une recette fiscale perçue par des collectivités territoriales soit compensée par l'allocation d'un montant de recettes comparables* » (décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015). Pour l'APVF, le principe de compensation intégrale et pérenne de toute suppression/réduction de recette fiscale doit être consacré dans la Constitution afin de renforcer l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales.

§III. – Efficacité de l'impôt : la fiscalité locale doit être un levier de modernisation et de lutte contre les inégalités territoriales

- **Éléments de contexte :**

Le sens traditionnel de l'impôt attribue diverses fonctions à la fiscalité : une fonction politique, marque de la citoyenneté ainsi qu'**une fonction sociale de réalisation de l'intérêt général** (et, par conséquent, de redistribution des richesses, de réduction des inégalités autrement dit de solidarité).

Comme le soulève Michel Bouvier, ces deux fonctions semblent en nette de perte de vitesse⁷ : **l'exigence d'équilibre des finances publiques tend à reléguer la fiscalité à une fonction purement budgétaire** ce qui conduit logiquement les contribuables à s'interroger sur son sens et surtout sa légitimité.

- **Constats :**

Il existe, en effet, depuis trop longtemps « une France des oubliés » délaissée par les Gouvernements successifs : dévitalisation des centres-villes ; disparition des petites lignes ferroviaires, voire l'inexistence des transports collectifs ; désertification médicale ; fermeture des crèches... Tous ces problèmes ne datent pas d'hier. Ils sont amplifiés, aujourd'hui, par le **manque croissant de moyens** : la baisse des dotations de l'Etat – mais également la réduction drastique des contrats aidés depuis deux ans – ont fragilisé fortement les budgets locaux et le tissu social et associatif dans les petites villes.

Les restructurations et fermetures de services publics dans certains territoires ont aggravé le sentiment d'inefficacité qu'ont les usagers ou les contribuables de l'usage de l'impôt. Les élus, qui rendent compte de leur gestion au moment des élections, se trouvent souvent démunis face à ce sentiment.

L'APVF appelle à un sursaut : les finances locales doivent constituer un levier de modernisation du pays, de lutte contre les inégalités territoriales et sociales, et non plus demeurer un **facteur de tarissement des territoires**.

- **Recommandations de l'APVF :**

Pour l'APVF, **il est indispensable de trouver un juste équilibre entre la fonction budgétaire de l'impôt et sa fonction nécessairement sociale de réalisation de l'intérêt général** : à l'instar des mécanismes de péréquation, l'impôt doit être un instrument de redistribution des richesses et de réduction des inégalités.

Pour ce faire :

- ❖ **Il est urgent de réhabiliter l'impôt et sa légitimité. Le Grand débat national doit pouvoir constituer le socle de cette réflexion.**

⁷ M. Bouvier, *Les Français et les impôts : quelle fiscalité pour quelle société ?*, Revue française de finances publiques, n° 124, 2013, p. 5.

- ❖ Les services publics de proximité ne doivent pas constituer la variable d'ajustement des finances locales.
- ❖ Dans un contexte de raréfaction de l'argent public, les collectivités locales, et particulièrement les petites villes, ont besoin de **ressources fiscales sûres, garantissant une forte stabilité financière.**
- ❖ Les **difficultés objectives** de certaines collectivités doivent être prises en compte par la fiscalité, et non seulement par la péréquation.
- ❖ Il doit y avoir une **cohérence entre la localisation de la base taxable et le degré de proximité du service public rendu.**
- ❖ Il faut repenser la question des mécanismes de reversement de fiscalité entre les communes et les EPCI – FPU (AC et DSC). Pour l'APVF, ces mécanismes peuvent être améliorés et intégrer davantage les **charges de centralité.**
- ❖ Il faut rééquilibrer la fiscalité des ménages et la fiscalité économique. En 2016, les impôts ménages rapportent au bloc communal 41,10 milliards d'euros, contre 13,20 milliards d'euros pour la fiscalité économique.
- ❖ Facteur d'accroissement des inégalités territoriales, il faut poursuivre **la révision des valeurs locatives cadastrales pour les locaux à usage d'habitation.**

§IV. Une fiscalité locale qui doit s'accompagner de mécanismes de péréquation efficaces

• *Éléments de contexte :*

Parmi les attendus d'une fiscalité locale figure aussi le fait d'être « locale », c'est-à-dire qu'elle doit s'appuyer sur des assiettes facilement localisables. **Cette logique pose la question de la péréquation** : comme l'explique Dominique Hoorens, la richesse n'est pas forcément localisée là où se situent les besoins de financement des services publics⁸. Des dispositifs doivent donc corriger les écarts entre les « besoins » et les « moyens » afin de permettre aux territoires les plus pauvres de rendre un niveau minimal de services attendu.

Ainsi, aux termes de l'article 72-2 de la Constitution, la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. En outre, **l'Etat doit être le garant de la solidarité nationale** proclamée par le douzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et réaffirmé la Constitution de 1958.

Pour le Conseil constitutionnel, la péréquation « *peut corriger non seulement les **inégalités affectant les ressources**, mais également les **inégalités relatives aux charges** (...) elle peut également être mise en œuvre par une dotation de l'État ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales* » (décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 relative à la loi de finances pour 2005).

Deux méthodes permettent de réduire les disparités territoriales :

- La péréquation verticale : les dotations de l'Etat peuvent remplir cette fonction. **Pour être efficace, le dispositif suppose que les montants reversés évoluent aussi vite que les richesses fiscales.** A défaut les trajectoires s'écartent entre les « riches » (fiscalement) et les « pauvres » (financés par des dotations peu dynamiques) ;
- La péréquation horizontale : un fonds peut être alimenté par des ressources fiscales ou des subventions de certaines collectivités locales, les plus riches, et réparti entre les collectivités, les plus pauvres, selon des critères objectifs et rationnels.

• *Constats :*

La dégradation des finances locales, résultant notamment du désengagement financier de l'Etat, est un facteur d'accroissement des fractures territoriales. Ni la péréquation verticale, ni la péréquation horizontale ne permettent aujourd'hui d'y remédier. **Depuis quelques années, la péréquation est le plus souvent utilisée comme un outil de réduction des dépenses publiques de l'Etat et des collectivités locales** : la péréquation verticale est financée par écrêtement interne de la dotation globale de fonctionnement et l'adoption de mécanismes de péréquation entre collectivités territoriales est conçue comme un moyen de limiter l'impact de cette diminution.

⁸ D. Hoorens, *La place centrale des intercommunalités dans une réforme générale de la fiscalité locale*, Revue française de finances publiques, n° 129, 2015, p. 169.

- **Recommandations de l'APVF :**

Dans ces conditions, les mécanismes de péréquation, pour la plupart, ne remplissent pas les objectifs de réduction des inégalités de ressources et de charges qui leur sont, en principe, assignés.

Pour une péréquation plus efficace, l'APVF propose une nouvelle architecture :

- ❖ **Un Etat garant de la solidarité nationale :** les mécanismes de péréquation verticale doivent être réhabilités et renforcés. Pour ce faire, il convient de :
 - **Sortir les dotations de péréquation de l'enveloppe normée :** l'Etat doit financer la péréquation verticale. En effet, selon une jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel, **la solidarité nationale et la péréquation « entre collectivités territoriales » ne se confondent pas.** Or, financer les dotations de solidarité rurale et urbaine par écrêtement interne de la DGF revient à mettre très largement les collectivités à contribution.
 - **Réformer la DGF :** la dotation forfaitaire pourrait, par exemple, être dédoublée en « part fixe » et « part variable ». La part fixe serait constituée d'une **« dotation universelle de fonctionnement »** garantie à toutes les communes et sanctuarisée et, la part variable, d'une « dotation de solidarité territoriale » qui pourrait financer une part de la péréquation.
 - L'efficacité d'une telle réforme est conditionnée par la **rénovation des critères de répartition de la DGF**, et notamment les critères de potentiel fiscal et de potentiel financier, afin de mieux tenir compte de la richesse (à la fois de la commune et des capacités contributives des contribuables) et des charges (et particulièrement des charges de centralité).
- ❖ **Une solidarité inter territoriale plus affirmée :** les mécanismes de péréquation horizontale ne doivent pas être pensés comme un moyen de pallier les insuffisances de la péréquation verticale. L'APVF demande :
 - **Un renforcement du FPIC :** il doit davantage tenir compte des capacités contributives des contribuables et des charges des communes. Les fluctuations entre contributions et reversement doivent être plus maîtrisées.
 - **La création d'un fonds national de solidarité territoriale fondé sur un projet de territoire :** face au phénomène de métropolisation et dans un contexte financier de plus en plus contraint et incertain, il est indispensable que les métropoles, les groupements et leurs communes membres resserrent leurs liens de solidarité.

A l'appui de projets relatifs à la mobilité durable, à la couverture numérique des territoires et à l'attractivité des petites et moyennes villes, un fonds ciblé à l'échelle de la région pourrait être créé et être alimenté, par exemple, par les métropoles en fonction de leur richesse. L'Etat pourrait y contribuer à due proportion.

Synthèse des recommandations de l'APVF

1) LE CONSENTEMENT A L'IMPOT : UN ASPECT MAJEUR DE LA DEMOCRATIE LOCALE QUI DOIT ETRE PRESERVE

- ❖ Dans la perspective de la suppression de la taxe d'habitation, il convient de trouver une ressource fiscale de remplacement qui tienne compte des capacités contributives des contribuables et qui soit territorialisée.
- ❖ **Création d'un « nouvel impôt local citoyen ».** Pour l'APVF, cette idée intéressante ne doit pas être écartée : cet impôt – d'un montant substantiellement inférieur à celui de la TH (environ un quart) – viserait à associer aux charges de fonctionnement de la commune les citoyens résidents, et non propriétaires, utilisateurs de services publics. Il serait assis sur les revenus selon des modalités simplifiées, avec pouvoir de taux dans la limite d'un plafond national. Pour l'APVF, ce scénario évoqué par la mission Bur-Richard aurait le mérite de maintenir *via* l'impôt un lien entre les contribuables locaux et le service public délivré par les collectivités. Il en va du bon fonctionnement de la démocratie locale.

2) L'AUTONOMIE FINANCIERE : UNE COMPOSANTE ESSENTIELLE DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES QUI DOIT ETRE REDEFINIE

- ❖ La notion de ressources propres des collectivités doit être recentrée sur les seules impositions dont la loi les autorise à fixer le taux ;
- ❖ Les ressources propres ainsi définies doivent représenter une part prépondérante (et non déterminante) de leurs ressources totales ;
- ❖ La part prépondérante doit être déterminée de manière objective, sur la base d'un taux et non d'une année de référence (2003 actuellement) ;
- ❖ Il faut consacrer le principe de compensation intégrale et pérenne de toute suppression/réduction de recette fiscale dans la Constitution. Actuellement, seul le principe de compensation des transferts de charge est consacré dans la Constitution. Le Conseil constitutionnel n'admet pas un tel principe pour la compensation de la suppression ou de la réduction d'une recette fiscale : « aucune exigence constitutionnelle n'impose que la suppression ou la réduction d'une recette fiscale perçue par des collectivités territoriales soit compensée par l'allocation d'un montant de recettes comparables » (*décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015*). Pour l'APVF, le principe de compensation intégrale et pérenne de toute suppression/réduction de recette fiscale doit être consacré dans la Constitution afin de renforcer l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales.

3) EFFICACITE DE L'IMPOT : LA FISCALITE LOCALE DOIT ETRE UN LEVIER DE MODERNISATION ET DE LUTTE CONTRE LES INEGALITES TERRITORIALES

- ❖ Il est urgent de réhabiliter l'impôt et sa légitimité. Le Grand débat national doit pouvoir constituer le socle de cette réflexion.
- ❖ Les services publics de proximité ne doivent pas constituer la variable d'ajustement des finances locales.

- ❖ Dans un contexte de raréfaction de l'argent public, les collectivités locales, et particulièrement les petites villes, ont besoin de ressources fiscales sûres, garantissant une forte stabilité financière.
- ❖ Les difficultés objectives de certaines collectivités doivent être prises en compte par la fiscalité, et non seulement par la péréquation.
- ❖ Il doit y avoir une cohérence entre la localisation de la base taxable et le degré de proximité du service public rendu.
- ❖ Il faut repenser la question des mécanismes de reversement de fiscalité entre les communes et les EPCI – FPU (AC et DSC). Pour l'APVF, ces mécanismes peuvent être améliorés et intégrer davantage les charges de centralité.
- ❖ Il faut rééquilibrer la fiscalité des ménages et la fiscalité économique. En 2016, les impôts ménages rapportent au bloc communal 41,10 milliards d'euros, contre 13,20 milliards d'euros pour la fiscalité économique.
- ❖ Facteur d'accroissement des inégalités territoriales, il faut poursuivre la révision des valeurs locatives cadastrales pour les locaux à usage d'habitation.

4) UNE FISCALITE LOCALE QUI DOIT S'ACCOMPAGNER DE MECANISMES DE PEREQUATION EFFICACES

- ❖ Sortir les dotations de péréquation de l'enveloppe normée : l'Etat doit financer la péréquation verticale. En effet, selon une jurisprudence bien établie du Conseil constitutionnel, la solidarité nationale et la péréquation « entre collectivités territoriales » ne se confondent pas. Or, financer les dotations de solidarité rurale et urbaine par écrêtement interne de la DGF revient à mettre très largement les collectivités à contribution.
- ❖ Réformer la DGF : la dotation forfaitaire pourrait, par exemple, être dédoublée en « part fixe » et « part variable ». La part fixe serait constituée d'une « dotation universelle de fonctionnement » garantie à toutes les communes et sanctuarisée et, la part variable, d'une « **dotation de solidarité territoriale** » qui pourrait financer une part de la péréquation.
- ❖ L'efficacité d'une telle réforme est conditionnée par la rénovation des critères de répartition de la DGF, et notamment les critères de potentiel fiscal et de potentiel financier, afin de mieux tenir compte de la richesse (à la fois de la commune et des capacités contributives des contribuables) et des charges (et particulièrement des charges de centralité).
- ❖ Renforcement du FPIC : il doit davantage tenir compte des capacités contributives des contribuables et des charges des communes. Les fluctuations entre contributions et reversement doivent être plus maîtrisées.
- ❖ Création d'un **fonds national de solidarité territoriale fondé sur un projet de territoire** : face au phénomène de métropolisation et dans un contexte financier de plus en plus contraint et incertain, il est indispensable que les métropoles, les groupements et leurs communes membres resserrent leurs liens de solidarité. A l'appui de projets relatifs à la mobilité durable, à la couverture numérique des territoires et à l'attractivité des petites et moyennes villes, un fonds ciblé à l'échelle de la région pourrait être créé et être alimenté, par exemple, par les métropoles en fonction de leur richesse. L'Etat pourrait y contribuer à due proportion.